Stockholm 1975

Att utvärdera sociala program

ROBERT BELL

under medverkan av
Stefan Westius

ATT UTVÄRDERA SOCIALA PROGRAM

Robert Bell
under medverkan av
Stefan Westius

Pedagogiska institutionen
Stockholms universitet
Maj 1975
IAN-rapport nr 162

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

FÖRORD

Jag vill stiga fram från skyddet av det "vi" som betecknar författaren i avhandlingen i övrigt för att här ta på mig ansvaret för detta verks brister i tanke och handling. Däremot så menar jag att dess eventuella förtjänster hänför sig till ett stort kollektiv. Jag vill här namnge några av de många vars samarbete möjliggjort mitt arbete.

Torbjörn Stockfelt har handlett mig. Under de första åren fick jag arbeta som jag själv ville, använda honom som resurs när jag själv så önskade. När arbetet började ta form fungerade han som tränare: hans fordringar ökade och tempot likaså. Under det sista året ägnade han stort och tålmodigt arbete åt att förmå mig öka avhandlingens tankeskärpa och räckvidd, förbättra dess svenska och stilistik - och bättre blev den, även om det tillkommer läsaren att bedöma om den blev bra. Skulle jag själv någonsin få en liknande ställning gentemot en elev, hoppas jag kunna efterlikna Torbjörn Stockfelts kärleksfyllda förhållningssätt.

Jag står också i stor tacksamhetsskuld till mina många medarbetare på projektet Skärholmen-Vårberg och vid pedagogiska institutionen. Flera figurerar som medförfattare till vissa avsnitt i själva avhandlingen. Forskningsassistenterna Kerstin Kolm och Maj-Britt Höckert och koordinatorn Åke Larsson har alla påverkat mitt sätt att se på socialpolitik och socialt arbete. Stefan Westius och jag har samarbetat i så många år att det ibland är svårt att utskilja vem som har tänkt vad: jag har fått stort stöd av hans lugna och kritiska sinne. Projektledaren Anna-Greta Gustafson,har liksom Torbjörn Stockfelt stött arbetet kontinuerligt, och varit en optimistisk handledare i den utbildning i förvaltningskunskap som Projekt Skärholmen-Vårberg så småningom blev för mig.

Vidare vill jag uttrycka min tacksamhet och beundran för den stora grupp anställda vid Skärholmen och Vårbergs skolor, fritidsverksamheter, fritidshem, parklek, barnteater, poliskår, barnavårdsbyrå, PBU, bibliotek och föreningar som på olika sätt bidragit till utvärderingsarbetet. Min åsikt är att den svenska socialpolitikens kanske största styrka ligger hos dess kunniga och initiativrika fältarbetare - en åsikt som grundas på det som de visade mig i Skärholmen-Vårberg.
Flera har hjälpt med utskrift av olika delar av den här avhandlingen: Berit Bjelke, Helen Hellström och Ingrid Svanberg vid barnavårdsnämndens fritidsavdelning och Ulla Rybinger vid pedagogen. Naimi Eriksson vid avdelningen och Viola Pehrsson vid institutionen har svarat för det slut-

giltiga manuset med stor omsorg och noggrannhet. Viola har tagit på sig det stora jobbet med omskrivning och färdigställande av manuset med både värme och humor.

Mina föräldrar, William och Bess Lander Bell har också bidragit. Min far skickade hit de texter jag behövde i början av arbetet, och ordnade en cell vid sitt bibliotek där jag kunde arbeta ostört med den litteratur som bildar stommen i avhandlingens första del. Med honom har jag kunnat diskutera "policy" och utvärderingens avigsidor. Min mor har bidragit med erfarenheter av den politiska beslutsprocessen i amerikansk socialpolitik,och med uppslag i början av forskningsarbetet i Skärholmen-Vårberg. Jag är bara ledsen för att de inte har kunnat läsa den färdiga avhandlingen och detta mitt tack till dem.

Det har min fru, Ann Häggmark-Bell, däremot kunnat göra. Hon har hyfsat min svenska, och mina pretentioner, emellanåt. Dessutom har hon haft merjobbet med barnen och hushållet och skänkt något ovärderligt - tid till avhandlingen. Jag hoppas jag förmår vara lika offervillig när hon nu ska skriva sin.

Solna i mars 1975

I N N E H Å L L

Förord
Innehållsförteckning

sid

A V H A N D L I N G E N S B A K G R U N D
O C H S Y F T E N 1
1 Avhandlingens bakgrund 1
2 Avhandlingens syften 3

E N L I T T E R A T U R G E N O M G Å N G 6

1 D E F I N I T I O N E R 6
1.1 Vad menas med utvärdering? 6
1.2 Vad är forskning? 8
1.3 Vad är socialpolitiska program 10
1.4 Utvärderingsforskning för socialpolitiska program 11

2 UTVÄRDERINGSFORSKNING I ETT HISTORISKT PERSPEKTIV 12
2.1 Inledning 12
2.2 Reformismens idétradition 12
2.3 Policyanalys som ideologi 13
2.4 Tidiga försök med utvärdering 15
2.5 Utvärdering under 60-talet 16

3 ATT UPPRÄTTA UTVÄRDERING 19
3.1 Inledning 19
3.2 Utvärdering med vilka syften 19
3.3 Hur kan förhållandet beställare-personal-forskare gestalta sig 20
3.4 Inom - utanför 24
3.5 Utvärderingens betydelse i institutionens utveckling .. 25

4 UTVÄRDERINGENS METODOLOGI 26
4.1 Några termer 26
4.2 Effektivitetsmodellen 27
4.3 Planlagda program 32
4.4 Metoder för att studera utfallet 36
4.5 Tekniker för att studera utfallet 44
4.6 Sammanfattning 48

		Sid
5	ATT UTVÄRDERA UTVÄRDERINGEN: 60-TALETS ERFARENHETER	51
5.1	Inledning	51
5.2	Utvärderingens miljö	51
5.3	60-talets lärdomar	58
5.4	Har utvärdering någom framtid i Förenta Starerna?	64
5.5	Sammanfattning	66
	E N U T V Ä R D E R I N G A V P R O J E K T S K Ä R H O L M E N - V Å R B E R G	68
1	INLEDNING	68
2	EN KORT BESKRIVNING AV PROJEKT SKÄRHOLMEN - VÅRBERG	68
2.1	Inledning	68
2.2	Projektets bakgrund och planering	69
2.3	Projektet i praktiken	72
2.4	Forskning runt projektet	75
3	EN UTVÄRDERING AV PROJEKT SKÄRHOLMEN - VÅRBERG	79
3.1	Inledning	79
3.2	En enkät om skolbarns fritid i Skärholmen och Vårberg.	80
3.2.2	Sammanfattning	81
3.3.1	En verkningsmodell för Projekt Skärholmen - Vårberg	86
3.3.2	Sammanfattning	86
3.4	Mot ett lokalt institutionssamarbete	92
3.4.1	Inledning	92
3.4.2	Sammanfattning	93
3.5	Om en föräldragrupp på Storholmsbackarna i Vårberg	95
3.5.1	Inledning	95
3.5.2	Sammanfattning	96
3.6	Om en parklek vid Ekholmsskolan	98
3.6.1	Inledning	98
3.6.2	Sammanfattning	99
3.7	En företagarenkät	101
3.7.1	Inledning	101
3.8	Institutionssamarbete i Skärholmen-Vårberg	104
3.8.1	Inledning	104
3.8.2	Sammanfattning	105

		sid
3.9	Kartläggningen	105
3.9.1	Inledning	105
3.9.2	Sammanfattning	111
3.10	En verkningsmodell för Projekt Skärholmen-Vårberg	116
3.10.1	Inledning	117
3.10.2	Sammanfattning	117
3.11	Socialiseringsprocessen	126
3.11.1	Inledning	126
3.11.2	Sammanfattning	126
	VÅRA ERFARENHETER OCH SLUTSATSER	131
1	Inledning	131
2	VARFÖR SAKNAS EN UTVÄRDERINGSFORSKNING I SVERIGE	132
2.1	Är utvärderingsforskning aktuell?	132
2.2	Skillnader i beslutsprocesser	133
2.3	Planering och utredningsväsendet	133
2.4	Förvaltning och lekmannastyret	134
2.5	Byråkratin	135
2.6	Sammanfattning	136
3	ATT UPPRÄTTA UTVÄRDERING I SKÄRHOLMEN - VÅRBERG	137
3.1	Inledning	137
3.2	Projektets karaktär	138
3.3	Kontakten forskare/tjänstemän	139
3.4	Styrning och konflikter	140
3.5	Kontakt med fältarbetande	141
3.6	Sammanfattning	142
4	METODOLOGISKA ERFARENHETER	140
4.1	Metoder	144
4.2	Tekniker	149
4.3	Databearbetningstekniker	150
4.4	Tekniker för resultatspridning	151
4.5	Sammanfattning	153

sid

5 HAR UTVÄRDERING NÅGON FRAMTID I SVERIGE? 154

5.1 Inledning 154

5.2 Behövs utvärderingsforskning? 154

5.3 Hur kan man använda utvärderingsforskning? 156

5.4 Fundamental utvärdering 167

5.5 Utvärderingens problematiska drag 168

ENGLISH SUMMARY 170

REFERENSER 179

AVHANDLINGENS BAKGRUND OCH SYFTEN

1 AVHANDLINGENS BAKGRUND

I detta avsnitt vill vi beskriva avhandlingens bakgrund. Vi vill summariskt nämna våra syften med arbetet, som preciseras först i nästa avsnitt.

Denna avhandling heter "Att utvärdera sociala program." Titeln är ett något pretentiöst uttryck för tre skilda syften. Vi skriver för att 1) presentera en del av den omfattande amerikanska litteraturen om hur man med beteende- och samhällsvetenskapliga redskap försöker bedöma verkningarna av sociala program. Vi vill vidare 2) återge en del av våra egna försök att driva utvärderingsforskning runt en svensk social försöksverksamhet, Stockholms Kommuns Projekt Skärholmen-Vårberg. Slutligen vill vi 3) jämföra litteraturen med våra egna erfarenheter för att kunna diskutera frågan om det behövs formell utvärderingsforskning i Sverige.

Dessa syften kommer att beskrivas närmare, och likaså kommer begreppen "utvärdering" "utvärderingsforskning" "verkningar" m m att definieras längre fram. Här vill vi säga något om varför vi har valt dessa syften, om avhandlingens bakgrund och uppkomst.

Sommaren 1971 fick huvudförfattaren, Robert Bell, en förfrågan om huruvida han skulle vilja ta på sig "utvärderingen" av ett planerat projekt med anknytning till barnavårdsnämnden. Projektet (som beskrivs på ss 68-78) skulle vara ett tvåårigt försök att bygga ut fritidssysselsättning för skolbarn och att samordna skärholmens och Vårbergs sociala institutioner. Både Bell och hans kollega Stefan Westius hade nyss avslutat ett uppdrag åt Statens Råd för Byggnadsforskning. Westius skulle just påbörja sin värnplikt och Bell hade tänkt undervisa under tiden fram till dess att de två kunde fortsätta med sina bostadssociologiska studier.

Vi tyckte att utvärderingsuppdraget berkade intressant - men var osäkra om vad det skulle fordra utav oss. Emellertid väntade vi var sitt barn, varför chanserna för flera års utkomst avgjorde saken.

Dessa personliga överväganden är en ganska viktig bakgrund till avhandlingens uppkomst - vi visste kanske inte fullt vad vi gav oss in på.

Det visade sig förstås att utvärderingsuppdraget skiljde sig på många sätt från de andra forskningsarbeten som vi ditintills genomfört. Här fanns för det första en direkt uppdragsgivare som väntade resultat,användbara resultat. Vi var vana vid att själva formulera våra problem,

söka anslag och sedan arbeta i egen regi. Här fanns i stället engagerade tjänstemän som tyckte allt möjligt om vårt studieobjekt.

Dessutom var det klart att projektet angick många barn och deras föräldrar. I motsats till våra tidigare arbeten hade vi här att göra med forskning som eventuellt kunde få en direkt betydelse för människors livsvillkor.

Dessutom hade vi ansvar för en hel del pengar, uppåt 100 000 kronor om året i forskningsmedel, som skulle komma till nytta.

Allt det här hann vi fundera på under juli och augusti 1971, innan projektet hade börjat sitt arbete. Vi gjorde då så som de flesta forskare gör när de närmar sig ett nytt fält - vi satte oss på biblioteket. Då upptäckte vi att det fanns väldigt lite litteratur att tillgå. Ändå visste vi att utvärderingsforskning hade blivit ganska utbredd i Förenta Staterna. Problemet var att de referenser vi hittade inte gick att uppbringa i Sverige.

Under hösten 1971 arbetade vi med att formulera ett program för utvärderingen. Vi inser nu efteråt hur ångestfylld denna första tid måste ha varit: projektets drag var ännu oklara och vår egen roll likaså.
Tanken på denna avhandling föddes under denna ovissa höst. Vi blev övertygade om att vi skulle behöva lägga ner mycket arbete på att ta del av litteraturen för att försäkra oss om att vi inte arbetade alldeles galet (eller bekräfta vår hemska misstanke att vi gick i alltför välkända fällor). Vi trodde då och tror ännu, att andra som tar på sig utvärdering kan komma i samma läge.

Det blev därför vår avsikt att omvandla en del av våra egna fynd i litteraturen och i projektet till ett stoff som andra kunde använda. Dessa andra skulle då vara de som själva tänker arbeta med utvärdering och de som tänker ta del av utvärderingsforskning.
Sommaren 1972 for Robert Bell till Förenta Staterna och vistades fem veckor vid biblioteket vid Florida State University.
Litteraturgenomgången som då påbörjades bildar avhandlingens del 1.

Projektet och vårt uppdrag varade fram till årsskiftet 1973 - 74. Under de åren genomfördes, med vissa förändringar, det forskningsprogram som vi formulerade under hösten 1971 (se vidare s 75).
Med det perspektiv som litteraturstudierna och tidsavståndet ger anser vi att våra arbeten inte är alltför orepresentativa för utvärderingsforskning av det här formatet. Vi anser att de ger en bild av ganska genomsnittlig forskning - en del lyckade frågeställningar och uppslag, en del mindre lyckade, några intressanta grepp och några banala, och så vidare.
Här har vi bakgrunden till kapitel 2, vår presentation av vårt eget

arbete vid projektet - en önskan att visa "ungefär så här kan utvärderingsforskning se ut". Utvärderingsforskningen vid projektet använder vi här som fallstudie eller åskådningsexempel.

Avhandlingens sista syfte är uppkommet ur de två föregående. Vi hade en hel del frågor kvar efter vår litteraturgenomgång. Många författare är, grovt uttryckt, osäkra om det är någon mening med utvärderingsfrorskning. Dessutom är de metoder och tekniker vi finner i letteraturen kanske lämpade för en amerikansk socialpolitik - men den svenska socialpolitiken skiljer sig på många sätt från den amerikanska.
Vi ansåg det följdriktigt att ägna den sista delen av avhandlingen åt dessa frågor. Utifrån litteraturen och våra egna erfarenheter försöker vi i kapitel 3 bedöma om utvärderingsforskning, med dess brister och oklarheter, har en plats i svensk socialpolitik.

2 AVHANDLINGENS SYFTEN

2.1 Litteraturgenomgångens frågeställningar och syften

I detta avsnitt vill vi precisera våra frågeställningar och syften och därigenom avgränsa vårt ämne. Kapitel 1, litteraturgenomgången, syftar till att bekanta läsaren med den amerikanska samhällsvetenskapliga utvärderingsforskningens metodik. Vi behandlar främst litteratur med utgångspunkter i pedagogik, psykologi, "social work" och sociologi. I denna utvärderingstradition arbetar man i första hand med att utröna sociala programs påverkan av individer och/eller samhällsstrukturer.

Detta innebär att "public administration" studier som granskar program utifrån företagsekonomiska modeller eller idéer om förvaltningsteknik faller utanför ramen för denna avhandling. Likaså ägnar vi bara några ord åt "policy science", som granskar program i relation till teorier om beslutsfattande. Dessa discipliner har haft stor betydelse i den amerikanska socialpolitiska utvecklingen, men vi har valt att här koncentrera oss på den utvärderingsforskning som som avses behandla själva påverkan i sociala program I kapitel 1 försöker vi närmare precisera begreppen "utvärdering" och "forskning".

Den litteratur vi behandlar är huvudsakligen amerikansk. Att det där skedde ett stort uppsving i utvärderingsforskning har sina förklaringar i 60-talets utvärderingsforskning. Här hoppas vi ge läsaren en summarisk bekantskap med st s k kriget mot fattigdomen, vars program ofta var föremål för utvärderingsforskning.

Ett ämne som vi upplevde som aktuellt i Skärholmen-Vårberg var förhållan-

det mellan forskare, tjänstemän och avnämare. Hur kan detta förhållande gestalta sig? Varför uppstår konflikter? Bör forskaren arbeta inom förvaltningen eller utanför? Kapitlet avses ge en del svar på dessa och dylika frågor.

Ytterligare en frågeställning är "hur går utvärderingsforskning till?" Kapitlet avses ge en presentation av övergripande modeller för utvärderingsforskning. Vi vill här återge en del av debatten runt den experimentella metoden, som har många anhängare men få praktiker. "Vilka skulle vara alternativa metoder" är en frågeställning här. Kapitlet behandlar också olika tekniker för utvärderingsstudier, då det visar sig att utvärderingens speciella frågor inverkar på valet av undersökningsteknik, statistisk bearbetningsteknik o s v.

Slutligen har vi funnit att många författare är besvikna över utvärderingens resultat och ringa praktiska betydelse. Vad kan utvärderingsforskning rimligen leda till? Vilka förväntningar bör man ha? Vilka lärdomar kan man dra av 60-talets många misslyckade utvärderingar? Vad kan sägas om utvärderingens framtida roll i Förenta Staterna? Kapitlets sista avsnitt behandlar dessa frågor?

2.2 En utvärdering av Projekt Skärholmen-Vårberg: frågeställningar och syften.

Syftet med vår presentation av forskningsprogrammet vid Projekt Skärholmen - Vårberg är att närmare visa hur utvärderingsforskning kan struktureras och genomföras. I avhandlingens sammanhang använder vi därför vårt eget arbete som en sorts fallstudie i utvärderingens mekanik. Dessa syften vägleder vår uppläggning av kapitel 2.
Vi har valt att relativt utförligt beskriva projektets planering och idébakgrund. Varje program har någon sorts bakgrund och mål som grovt avgränsar en ram för utvärderingen. I vårt fall var det t ex från början klart att vår forskning skulle beröra skolbarns fritid och förhållandet mellan fältinstitutionerna. Inom denna ram återstår ett stort utrymme för egna ställningstaganden. Hur gick våra val till?

En viktig faktor var vårt arbetssätt: vi arbetade i nära anslutning till projektets fältkontor. Viktigt var också våra metodologiska val, där en s k "verkningsmodell" upprättades som en sorts huvudmall för forskningsarbeten. Arbetssättet beskrivs för sig och tas upp i anslutning till de enskilda delrapporternas sammanfattningar, medan verkningsmodellen beskrivs i själva sammanfattningarna.

Vi har valt att återge de ursprungliga sammanfattningarna ur samtliga

delrapporter: syftet är att göra en "genomskinlig" presentation, där läsaren kan se själva utvecklingen i forskningen.
Varje avsnitt har försetts med en inledning där vi kommenterar den aktuella frågeställningens uppkomst, samspelet med forskarna och projektets tjänstemän i samband med undersökningen samt grunderna för teknikvalet och något om resultatens eventuella spridning och praktiska betydelse.

Utöver presentationen av ett "utvärderingsfall" anses kapitlet belysa några teser. Vi hävdar att förhållandet mellan forskare/förvaltning, samt valet av frågeställning, undersökningsmetod och spridningsteknik har stor betydelse för utvärderingens utformning, förlopp och eventuell praktisk användning.

2.3 Har utvärdering någon framtid i Sverige: frågeställningar och syften

Huvudsyftet med kapitel 3 är att summera de lärdomar vi dragit av litteraturen och våra egna studier och försöka tillämpa dem på ett resonemang om utvärderingsforskningens roll i svensk socialpolitik.
Vi inleder med en fråga som vi ofta har ställt oss - "varför saknas en utvärderingstradition i Sverige?" Vi finner att bristen på utvärderingsforskning kanske kan förklaras av att vi i Sverige har tillgång till andra typer av utvärdering.

Vi återkommer i detta kapitel till våra erfarenheter i Skärholmen-Vårberg. Den fråga som vi ställer lyder "hur kan man upprätta utvärderingsforskning i en svensk socialpolitisk miljö?" Vi redovisar också våra egna slutsatser vad gäller utvärderingens metodologi. Bägge dessa avsnitt är gjorda i syfte att påverka andra som kan komma att själva bedriva eller använda utvärderingsforskning.

I ett avslutande avsnitt försöker vi kommentera frågan "har utvärderingsforskning en framtida roll i Sverige?" Hur kan politikern, tjänstemannen eller forskaren i framtiden tänkas arbeta med utvärderingsforskning? Diskussionen kan möjligen ge läsarna ur dessa tre kategorier en del svar på frågan "hur ska jag kunna använda mig av det här materialet?" Utvärderingsforskning framhävs som ett av flera medel för att uppnå bättre kunskap om program: det kan också tänkas att nya former för det kommunala politiska arbetet blir ett sätt att få bättre styrning av program. Vidare menar vi att resurser för formell utvärdering redan finns hos dagens förvaltning. Avsnittets slutparti avses förmedla en mera kritisk syn på värdet av utvärderingsforskning.

EN LITTERATURGENOMGÅNG

1 DEFINITIONER

Vårt syfte med det här avsnittet är att avgränsa och definiera ämnet. Vi börjar med att fråga oss vad "utvärdering" egentligen står för. För att komma fram till en betydelse för termen "utvärderingsforskning i socialpolitiska program" ska vi försöka säga något om vad vi och andra menar med begreppen utvärdering, forskning och socialpolitik. Sist tar vi upp frågan om värderingarnas plats i utvärderingsforskning, en diskussion som fortsätter i sista avsnittet.

1.1 Vad menas med "utvärdering"?

Själva ordet "utvärdering" tycks vara ett senare års tillskott till svenska språket. Svenska Akademiens Ordlista över svenska språket (1970) upptar inte ordet "utvärdering", och ordet går inte heller att hitta i Dalins Svenska språkets synonymer (1971).
Ordet "värdering" är däremot brukligt. Med värdering menar man ofta att uppskatta värdet av, ge omdöme om eller bedöma något. Borde inte det som här kallas "utvärdering" egentligen heta "värdering"?

Ordet är kanske fult men nödvändigt. Medan man på engelska kan skilja mellan själva värderingshandlingen (evaluation) och de värderingar man använder som bedömningsgrunder (values), är det svårare att upprätthålla skillnaden om man använder samma ord på svenska. Vi tror att ordet "utvärdering" har kommit till som ett sätt att få en svensk motsvarighet till just "evaluation", varför prefixet "ut", fungerar som en översättning av det latinska "e" i "evaluation". Ett alternativ som man kan träffa på i den pedagogiska litteraturen är ordet "evaluering". Är vi tvungna att välja så tar vi "utvärdering".
Genomgående i denna uppsats använder vi ordet "utvärdering" som en översättning av det engelska ordet "evaluation". Men frågan om ordvalet här är ett ytligt tecken på ett djupare problem; är de amerikanska teknikerna och tankesätten för utvärdering lika otympliga i ett svenskt sammanhang som det försvenskade ordet?

Det som förenar de definitioner av utvärdering som vi mött är en betoning av utvärdering som en del i en större beslutsgång. Suchman (1969) talar om utvärdering som en metod "för att avgöra i vilken grad ett planlagt program leder till ett önskat mål (objective)" (sid 15). Utvärdering är alltså ett stöd i avgörandet. Wholey et al (1970) antyder redan i sin definition att problem som vi återkommer till i sista avsnittet; "Utvärderingen är ett redskap för beslutsfattande. Dess framgång eller misslyckanden måste därför bedömas som dess förmåga att påverka program, policy och fördelning av resurser", (sid 46). Samma koppling till förvaltningen av program görs av Wynne (1969), som definierar utvärdering som "grovt, ett försök att samla och använda siffror i förvaltningen av ett program eller företag", (sid 19).
Som en sorts sammanfattning kan vi ta ännu ett exempel. Coleman (1969) hävdar att utvärdering är ett sätt att påverka och förändra sånt som kan användas i stället för andra mekanismer, t ex marknaden. Underförstått i Colemans tanke är att de förslag om välfärdstjänster inom socialpolitiken och utbildningen som blivit föremål för utvärdering är undantagna, t ex marknadskrafternas påverkan. Människor kan inte låta bli att skicka sina barn till skolor där undervisningen i geografi är undermålig - därför behövs det andra sätt att värdera och förändra undervisning.
Vi kan försöka slå samman dessa definitioner. Utvärdering är ett sätt att medvetet ta ställning till frågan om ett program fungerar i enlighet med i förväg uppställda avsikter. Två saker är viktiga här. Utvärdering omfattar program eller behandlingar som är utsträckta i tid och rum, som är så pass komplexa att det fordras mer än en blick för att komma underfund med om de fungerar eller inte.

Det är också klart att utvärderingsforskning sker på någons uppdrag. Av det som vi hittills har sagt är det inte nödvändigtvis så att uppdragsgivare är detsamma som "beslutsfattare"; principiellt borde forskning om t ex utbildning kunna ske på uppdrag av en föräldraförening. Skälet till varför uppdragsgivare oftast är förvaltning och politiker vill vi återkomma till.

1.2 Vad är forskning?

Vi har tidigare försökt precisera vår syn på forskning (Bell 1972 a).

> "Samhälls- och beteendevetenskap är en skapande verksamhet. Auguste Comte, som myntade begreppet "socialvetenskap", ville med socialvetenskapen få en kunskapskälla för en rationell och rättvis samhällsomdaning. Oavsett vad vi anser om socialvetenskapernas roll i det svenska samhället, vet vi att många tror att man kan förändra eller förbättra olika förhållanden genom att utreda, undersöka och studera, alltså skapa kunskap om dem.
>
> Detta skapande av vetande är till sin natur en kreativ process... Vad skiljer vetenskap från annan skapande verksamhet, t ex konst, religion eller teater? En minimal vetenskapsdefinition skulle vara att vetenskap är en systematisk kunskapsproduktion. Om vi bortser ifrån filosofiska (vari består kunskap?) och etiska/politiska (för vem?) problem, kan vi upprätta vissa kriterier som avgränsar forskning från annan verksamhet.
>
> För det första måste studierna ha ett objekt som kan undersökas. Detta kriterium kan verka trivialt. Men man kan med dess hjälp skilja mellan teologiska studier, vars studieobjekt också befinner sig i himlen men av många menas ha en fysisk existens. Observera att objektets karaktär bestäms socialt - det är ingen som kan ta på en stjärna. Vi tror oss känna till stjärnornas existens därför att människor har skapat teorier som verkar rimliga, som förklarar olika observerbara företeelser.
>
> Ett annat grovt kriterium för vetenskapligt arbete är att man studerar på ett systematiskt, välmotiverat sätt...Man ställer inte bara frågor, utan arbetar på ett på förhand angivet sätt, som möjliggör för andra att ta ställning till hur resultaten kommit till".(sid 4-5)

Denna syn på forskning betonar vetenskap som ett förhållningssätt. Kärnan i förhållningssättet är en beredvillighet att låta de empiriska argumenten väga tyngst. Förhållningen till studieobjekt omfattar en beredvillighet att arbeta logiskt konse-

kvent, systematiskt, ärligt och öppet. Man talar inte bara om det som man tror sig veta. Man talar också om hur man har kommit fram till det som man tror sig veta, och varför man har valt att arbeta så som man har gjort. Historiskt hänger tron på en rationell kunskap om samhället samman med tron på ett rationellt samhälle.

Vi kan komplettera det som vi nu sagt genom att ange teoretiskt arbete som huvudsyftet i vetenskaplig forskning.

Koort (1972) skiljer mellan forskning och utvecklingsarbete. Forskning är vetenskapliga studier som syftar till granskning av en teori. Forskning är alltså uppbyggnadsarbetet som prövar olika begrepps värde, och förutsägelser som empiriska förhållanden med utgångspunkt i teori, samt sammanfogning av resultat i teoribyggen. Vitsen med teorier är att de är kraftiga redskap för att handskas med verkligheten.

Utvecklingsarbete är huvudsakligen tekniskt arbete, varmed man syftar till att upprätta en teknologi, en lära om hur man handskas med ett visst problem. Teorin kan berikas av utvecklingsarbetet, men huvudsyftet är att utveckla en teknologi. Som ett exempel kan vi ta Einsteins fysiska forskningar. De gav upphov till en annan forskning, som avsågs pröva om de empiriska följderna av relativitetsteorin, t ex frågan om en klocka som skickas upp i en satellit saktar sig i relation till en klocka som är kvar på jorden.
Arbetet på Asea-Atom med fissionskraft är däremot utvecklingsarbete. Man bygger visserligen på bl a relativitetsteorin, men arbetet syftar till att med systematiska studier och försök ta fram och förfina en kraftframställningsteknologi.

Vad menar vi nu med "utvärderingsforskning"? Här kan vi fastslå att vi menar forskning i bemärkelsen "forskning och utvecklingsarbete". Vi väljer detta språkbruk eftersom det stämmer med det som vi tror att forskare som arbetar med socialpolitiska program sysselsätter sig med; man håller på med forskning i den trånga bemärkelsen, men också med utvecklingsarbete.

Nu kan vi avgränsa vårt arbete mera. Utvärdering kan alltså ske på många olika sätt, genom intuition, genom intryck genom oli-

ka mer eller mindre systematiska metoder. Med utvärderingsforskning syftar vi däremot endast på utvärdering som bygger på systematiska empiriska studier.

1.3 Vad är socialpolitiska program?

De flesta människor har en ungefärlig uppfattning om vad socialpolitik är; socialpolitik är sjukförsäkring och barnstugor, skyddade verkstäder och barnbidrag. Vi kan försöka precisera vad vi menar med socialpolitiska program. Ett program är en verksamhet som drivs av en institution med någon sorts kollektiv styrning, med medvetet syfte att påverka levnadsvillkoren för någon kategori av människor. De barnpromenader som fungerar i Stockholms bostadsområden är inte socialpolitiska program eftersom de drivs som affärsrörelser, utan politisk styrning (i annan bemärkelse än att t ex kommunfullmäktige har rätt att exempelvis förbjuda sådan verksamhet). Inrättandet av en personlig professur åt någon akademisk eminens är inte heller ett socialpolitiskt program; åtgärden har i sig ingen direkt innebörd för någon kategori, utan gäller i första hand den blivande professorns levnadsvillkor. Den trafiklagstiftning som tillåter 15-åringar att framföra motorfordon i vägtrafiken är kanske inte heller socialpolitik, trots att den onekligen leder till att många människors levnadsvillkor påverkas drastiskt; döds- och olycksfallen är inte lagstiftningens syfte. Ett program för trafiksäkerhet kan däremot mycket väl betraktas som ett socialpolitiskt program.

Utbildning då? Det är vanligt att man inte betraktar utbildning som en del av socialpolitiken. När vi nedan talar om socialpolitik talar vi i första hand om sådana fält som familjepolitik, barnavård, åldringsvård, sjukvård, arbetsmarknadspolitik. Men vi har funnit att litteratur för utvärdering i utbildning ofta kan tillämpas även på den traditionella socialpolitiken. Utan att kunna föra debatten här, tror vi också att det är klokt att betrakta utbildningen som en del av socialpolitiken. När vi i denna avhandling skriver om "enskilda program", syftar vi på verksamheter där institutionsanställda arbetar direkt med ett klientel. En barnavårdscentral, en för-

söksverksamhet med utökad elevvård, en skyddad verkstad är alla exempel på enskilda program. När vi använder ordet "program" syftar vi på både enskilda verksamheter och åtgärder som omfattar många enskilda program. Exempel är arbetsmarknadsutbildning, skolhälsovård o s v. Våra egna studier och denna litteraturgenomgång gäller enskilda program i första hand. Men eftersom utvärderingen av bredare åtgärder oftast bygger på studier av enskilda verksamheter berör vi ofta båda sorterna program samtidigt i diskussionen nedan.

1.4 Utvärderingsforskning för socialpolitiska program

Vi kan nu skapa en utgångspunkt för litteraturgenomgången som följer i avsnitten 2 - 5. När vi pratar om utvärderingsforskning i socialpolitiska program så menar vi forskning och utvecklingsarbete, som sker i syfte att svara på frågan "Fungerar detta program såsom det var tänkt?" och därigenom ge underlag för bedömning av programmets värde.

Redan här uppstår en av de intressanta motsättningarna som kännetecknar utvärderingsforskningen. Forskaren gör gällande att han kan arbeta med samhällsvetenskaplig forskning, en forskning som ska kännetecknas av saklighet och logisk konsekvens - det som ibland kallas objektivitet. Samtidigt handlar det hela om värderingar - om bedömningar av värdet i olika program. Vad har forskaren då för ställning?

En konfliktfylld ställning är svaret som vi kommer att ge. I avsnitt 5 resonerar vi mera om forskarens ställning, och i kapitel 3 resonerar vi om våra egna erfarenheter. I avsnitt 2 ska vi försöka se litet på den idéhistoriska traditionen där utvärderingsforskningen har vuxit fram; där finner vi att utvärderingsforskning grundas på normativa ställningstaganden om hur socialt och politiskt arbete bör gå till, ställningstaganden som kanske kan belysa den ovanstående motsättningen.

2 UTVÄRDERINGSFORSKNING I ETT HISTORISKT PERSPEKTIV

2.1 Inledning

Man kan undra varför USA har en så väl utvecklad utvärderingstradition. Här kan vi ge en av utgångspunkterna till ett eventuellt svar på frågan genom att kort skissera vilken plats utvärderingsforskning har i Förenta Staternas socialpolitiska historia. Vad är det för idétradition som utvärderingsforskning hör hemma i ? Vad kännetecknar de tidigare försöken till utvärderingsforskning? Varför har utvärderingsforskning en sådan framträdande plats i amerikansk socialpolitik?

2.2 Reformismens idétradition

Som Briggs (1965) påpekar var det den reformistiska delen av arbetarrörelsen som kraftigast agerade för det som nu kallas för socialpolitik. Trots att utvärderingsforskning är en amerikansk tradition, tror vi att en del av dess idébakgrund bara går att finna i den europeiska, och då kanske framför allt den engelska reformismen.

Arbetarrörelsen hade inte något monopol på de strävanden som kom att forma socialpolitiken i de olika industriländerna. Konservativa samhällsbevarande krafter skapade socialpolitiken i Tyskland. Den liberala katolicismen har spelat en dominerande roll i den del europeiska länder, medan "social work"-rörelsen i Förenta Staterna med sin egen blandning av kristna och socialistiska idéer har haft betydelse i Nordamerika. Men arbetarrörelsens reformistiska del är ändå den idétradition som vi sätter samman med idéer om en "välfärdsstat".

Utan att fördjupa oss i reformismens ideologi kan vi peka på några element som vi tror kan bidra till vår förståelse. Både svensk och engelsk reformism har ett marxistiskt inslag; intresset för staten och en vision av de möjligheter till förändring utifrån arbetarklassens syften som staten erbjuder. Denna tanke återspeglas än idag i den svenska socialdemokratins paroll "det starka samhället". Statsuppfattningen hänger samman med ett annat inslag i reformismen; politisk rationalism.

Politisk rationalism som idé är så utbredd idag att vi har i Sverige svårt att föreställa oss någon annan uppfattning. Med politisk rationalism menar vi övertygelsen att man kan agera utifrån ett program, att politik över huvud taget kan fungera som ett medel för att uppnå i förväg uppsatta mål. Denna rationalism tar ett uttryck i tron på en "vetenskaplig socialism", den bottnar kanske i upplysningstidens tro att människan är, eller kan bli, en rationell varelse, som låter sig påverkas genom upplysning och argument.
Slutligen finns hos reformismen ett intresse för reformer, förändringar i den rådande samhällsordningen som ger förbättrade livsvillkor för de lägre klasserna. Själva reformarbetets betydelse har kanske mest lidelsefullt utvecklats av Fabiangruppen inom den engelska socialdemokratin, som betonade reformkravens vikt i sig och som redskap för arbetarklassens mobilisering.

Det kan vara riktigt att tala om en reformistisk arbetarrörelse som en idébakgrund till socialpolitiken och därigenom utvärderingen. Men kan detta vara riktigt i ett amerikanskt sammanhang, där arbetarrörelsen betraktas som svag? Vi tror det.
Under Roosevelt skapades grunden till amerikansk socialpolitik: Social Security, det allmänna pensionsförsäkringssystemet. Roosevelts presidentskap var ett genombrott för de idéer vi här har kallat för reformism; tron på staten, politisk rationalism och reformiver. "Liberalerna" i Roosevelts tradition står för samma idéarv idag. Här finns också en direkt koppling till den amerikanska fackföreningsrörelsen, som traditionellt har stött en "liberal" politik.

2.3 Policyanalys som ideologi

Vid sidan av reformism bildar "policyanalys" en viktig idébakgrund för modern utvärdering. Enligt Droors (1971) definition är policyanalys en samlingsbeteckning för en lång rad tekniker för kunskapsproduktion kopplad till beslutsfattande. "Policy making" kan stödjas på planering, utvärdering och långsiktig analys, framtidsstudier, "gaming", simulering

m m. Grundtanken är att policy är ett viktigt sätt att se på komplicerade uppgifter, och att policy kan utvecklas genom studier av uppgiftens mål och medel.

Policyanalys är kanske mest känd i säkerhetspolitiska sammanhang. Enligt Williams & Evans (1969) uppstod själva begreppet "policyanalys" vid företaget RAND. RAND är en fristående institution som gör beställningsarbeten åt framför allt Förenta Staternas flygvapen. Man tillverkar "scenarios" över olika tänkbara angrepp. Man arbetar med att tillverka nya begrepp - "megadeaths", megadöd (miljoner döda) är ett ökänt exempel lämpat för analys av kärnvapenstridens följder.

En liknande inrättning finns sedan några år inom det svenska försvarsdepartementet, Sekretariatet för säkerhetspolitik och långtidsplanering, (SSLP).

Robert McNamara, försvarsminister under Kennedy och Johnson, anses allmänt vara den som mest bidrog till att policyanalys infördes som redskap i hela den federala förvaltningen. Mc Namara var en ivrig förespråkare för en hård styrning av departementet genom planering och utvärdering i samband med budgetarbetet.
Detta synsätt sammanfattades i PPBS, vilket tolkas Planning, Programming Budget System. PPBS utvecklades vid Defence Department. "Programbudgetering" byggde på idéen att man kan analysera olika handlingsalternativ i budgeten. Kärnan i PPBS var, enligt Williams (1971), att en separat avdelning inom varje departement och verk arbetade med att framställa beslutsunderlag. I underlagen prissattes olika alternativ. Man försökte också komma fram till "prestationer", d v s diskutera vad departementets "produktion" kunde tänkas bestå av. Avdelningen för analys arbetade med forskning och utveckling. Slutligen såg man till att departementsledningen alltid höll direkt kontakt med avdelningen.PPBS genomfördes vid samtliga delar av förvaltningen under 1965.

Sammanfattningsvis: "policy analysis" utvecklades under efterkrigstiden i Förenta Staterna. Grundidéerna i policyanalys

är följande. Man ser offentligt agerande som "policy", d v s ett agerande med urskiljbara mål och medel. Dessa mål och medel beslutas, istället för att t ex "växa fram". Mål och medel ses som föremål för analys. Analys innebär att de olika inslagen i en "policy" kan brytas ner till mindre enheter, som sedan kan studeras och värderas. Som ideologi innebär policyanalys en tro på möjligheten att rationellt studera, planera och förvalta offentliga företag och institutioner.

2.4 Tidiga försök med utvärdering

Suchman (1967) utpekar de tidiga arbetena med offentlig hälsovård som grunden till de första försöken till systematisk utvärdering. Samtidigt som man i Europa och Förenta Staterna arbetade för att upprätta hälsovårdsstadgar och program, insåg man vikten av tillförlitlig statistik. I samband med stiftandet och upprättandet av American Public Health Association år 1874 bildades en kommitté för insamling av statistik över hälsotillståndet i amerikanska samhällen. Tidigt förstod man, enligt Suchman, möjligheten att använda statistik över dödlighet som ett kriterium på värdet av olika hälsovårdsprogram.

Efter första världskriget utvecklades en serie handböcker för utvärdering, bl a av C Chapin. Handböckerna gav, påpekar Suchman, genom själva sitt sätt att ställa frågor, normer för hälsovårdsorganens handlande och modeller för statistikföring. En typisk fråga i en sådan handbok kunde vara "vilken andel av förtidigt födda i hemmen besöks av sköterska inom 18 timmar från det att födseln rapporterats?"

Redan 1926 formulerade socialmedicinaren Sydenstricker några grundprinciper för utvärdering - principer som verkar aktuella idag:

1) Studera enskilda verksamheter innan man studerar hela programmet.
2) Ge klara definitioner av målen och metoderna för hälsovården.

3) Använd experimentella studier
4) Använd kontrollgrupper eller områden

Sydenstrickers anvisningar för utvärdering omfattar förslag till tillvägagångssätt och metod. Metoddiskussionen blir huvudämnet i avsnitt 4.

2.5 Utvärdering under 60-talet

Den utvärderingslitteratur som diskuteras i denna uppsats har skrivits under 60-talet. Intresset för utvärderingen och utvärderingsforskningen i amerikansk socialpolitik uppstod i samband med den förnyelse av socialpolitiken som skedde under Kennedys och kanske framför allt Johnsons presidentskap.

Det så kallade Kriget mot fattigdomen är kanske den mest kända delen av denna utveckling. För att bättre kunna förstå litteraturen kan vi kanske titta på de program och de förvaltningsformer som Kriget mot fattigdomen byggde på. Det som kanske främst kännetecknade kriget mot fattigdomen var att de som arbetade med det var påverkade av den sortens policytänkande som också fann uttryck i PPBS-systemet. Daniel Moynihan (1969), då tjänsteman inom arbetsdepartementet, uttrycker saken så här:

> ...Kriget mot fattigdomen -- i likhet med kriget i Vietnam -- var i första hand skapat av de liberala, policyorienterade intellektuella, särskilt de som samlades i Washington och på ett sätt fick makten, under 60-talets första år, under John F Kennedys presidentskap... (sid 6).

Själva kriget mot fattigdomen planerades på Johnsons uppdrag. Johnson lär ha betraktat sig själv som en liberal i Roosevelts tradition; det var i varje fall Johnson som fick förverkliga policyliberalernas idéer både vad gäller socialpolitiken och Vietnam. Som Levitan (1969a), Moynihan och andra visar, lät Johnson ta fram flera reformförslag strax efter sitt tillträde i november 1963. Lagstiftningen för kriget mot fattigdomen gick igenom kongressen i augusti 1964. Vad innebar denna lagstiftning?

En centralmyndighet skapades för planering av program, fördelning av medel och utvärdering: OEO, Office of Economic Opportunity. OEO fördelade medel enligt en ny princip - istället för den traditionella att förmedla pengar till befintliga organisationer och delstatsregeringar skapade man en ny sorts lokal motpart, CAP, Community Action Programs. CAP var och är fristående organisationer, vars styrelser bestod av en tredjedel "fattiga", en tredjedel utsedda av berörda kommuner och en tredjedel utsedda av lokala fackliga- och affärsorganisationer. Tanken var att i en hand samla ansvaret för förbättringar i en "community" ett lokalsamhälle, och därigenom bidra till att fattiga samhällen fick lokalt förankrade organisationer. Som Moynihan, Levitan och andra påpekar var CAP den teoretiska kärnan i kriget mot fattigdomen. CAP-organet bygger på idéer om hur socialt utarmade fattigsamhällen, "grey areas" kunde upprustas socialt. Dessa idéer förfäktades av personer knutna till Ford Foundation och Kennedys omgivning.

CAP var i princip fria att utveckla och driva egna program, men några program var obligatoriska och en del blev mycket vanliga. Head Start är kanske det mest kända, ett obligatoriskt program för kompensatorisk pedagogisk verksamhet för fattiga barn som skulle börja eller just hade börjat sin skolgång. Head Start (ung, "tjuvstart") byggde i viss mån enligt Levitan (op.cit) på Uri Bronfennbrenners arbete. Legal Services var samlingsnamnet på juristhjälp för fattiga, men även organ som uppseendeväckande processade mot den federala regeringen för att få bättre tillämpning av konsumentlagstiftningen.

Neighborhood Health Centers blev också ett vanligt program, byggt på idéer om värdet av integrerad hälsovård, ofta med journalhållning som möjliggjorde uppsökande hälsovård. Tillsammans med program för familjeplanering kunde hälsovårds-, juridiska och andra tjänster ibland samlas i Neighborhood Service Centers, ett försök att få en motsvarighet till amerikanska förortsköpcentras stora fördel, "one stop shopping", allt under ett tak.

CAP etablerades också på landsbygden. Ett program möjliggjorde upprustningslån för småbrukare, ett annat ekonomiskt stöd till jordbrukskooperativ.
En svensk läsare frågar efter arbetsmarknadsprogram. Ett relativt tungt program fanns och drevs centralt: Job Corps, ett program för arbetsmarknadsutbildning i lägermiljö för fattiga ungdomar. Job Corps var en skapelse av Daniel Moynihan, enligt Levitan. Seargant Shriver, en av OEO:s skapare (sedermera vice presidentskandidat 1972) försökte förgäves få till stånd ett stort program för beredskapsarbeten, enligt samma källa.

Kriget mot fattigdomen hade direkt betydelse för utvärdering på åtminstone två plan. Hälften av de pengar man fördelade under de fyra första åren gick till program skapade av de lokala CAP, enligt Levitan (1969b). För sådana program fanns det krav på en egen utvärdering. En vanlig schablon var då att 2 % av programkostnaden borde utgå till utvärdering. CAP var tämligen fria att skapa egna program; utvärdering var ett sätt för den centrala myndigheten att kontrollera dessa program.
Förutom kravet på lokal utvärdering fanns inom OEO en avdelning för forskning och utveckling, Office of Research, Plans Programs and Evaluation, RPPE.
Under avsnitt 4 kommer vi att ta upp en del av de modeller som RPPE, som avdelningen hette, gjorde för utvärdering av enstaka program och jämförande utvärdering.
Man kan alltså, som vi redan har antytt, se hela OEO och kriget mot fattigdom som ett uttryck för ett speciellt sätt att arbeta med socialpolitik där utvärdering är ett inslag. OEO och dess avdelning RPPE var bara en av landvinningarna för det som vi har kallat för policyanalys.

Sammanfattningsvis innebar Johnsons presidentstid ett uppsving för reformer i den New Dealanda som Johnson ville främja. Här finner vi den reformistiska tanken i kromosomformat. Lagstiftning genomfördes på utbildnings-, sjukvårds- och arbetsmarknadens områden, förutom kriget mot fattigdomen. Därtill kommer ett speciellt amerikanskt förvaltningstänkande som betonar styrning och analys av "policy". Tillsammans ger dessa idéer och denna tid ett klimat som främjade de försök med utvärdering som vi nu vill presentera.

3 ATT UPPRÄTTA UTVÄRDERING

3.1 Inledning

Mycken utvärdering kan ske utan kontakt med fältprogram och institutioner. Men ett centralt problem för den utvärdering som rör socialpolitiska program kan uttryckas så här: hur kan man etablera utvärderingsforskning i direkt kontakt med institutioner? Runt den här frågan finner vi en del erfarenheter i litteraturen, erfarenheter som kan lära oss något om både utvärdering och institutioner.

Utvärderingens organisatoriska plats och funktion på institutioner vill vi diskutera med hjälp av följande frågor: Med vilka syften upprättar man utvärdering? Vem har intresse av att utvärdering kommer till stånd? Hur kan relationerna mellan utvärderingsforskaren och institutionspersonalen gestalta sig? Varför uppstår konflikter? Ska forskaren vara anställd inom eller utanför den institution som utvärderas? Under vilka villkor får utvärderingen egentlig betydelse i institutionens utveckling?

3.2 Utvärdering med vilka syften?

Varför har man utvärdering runt ett enskilt program? Inledningsvis har vi slagit fast att utvärdering är ett sätt att bedöma värdet av program. Nu vill vi visa att det ryms många skiftande syften inom denna breda definition.

I sin mycket värdefulla översikt föreslår Carol Weiss (1972) en dogm för utvärdering: "Den viktigaste regeln för den nyanlända utvärderingsforskaren är: ta reda på vem som kom på idén om att man skulle utvärdera programmet och/eller med vilka syften..." (sid 13). Om det visar sig att det råder oenighet inom institutionen, eller om personal och föreståndare egentligen tycker det hela är olustigt, "då bör utvärderaren fundera på om han vill bli inblandad eller om han kan finna bättre avsättning för sina färdigheter annorstädes". (sid 13).

Weiss´poäng är att utvärdering kan ha olika syften och att dessa syften inte alltid är förenliga med de förhoppningar som

olika delar av förvaltningen hyser. Weiss ger följande typologi över motiv för utvärdering:

1) Att fortsätta, eller avsluta, det aktuella programmet
2) Att förbättra programmets olika delar
3) Att lägga till eller dra ifrån enstaka handlingslinjer eller behandlingar
4) Att etablera liknande program någon annanstans
5) Att fördela resurser bland tävlande program
6) Acceptera eller förkasta en programidé eller teori

Weiss antyder här en del av de faktiska omständigheter som gäller i varje socialpolitiskt program: utvärderingen upprättas i ett större sammanhang där människors avsikter har stor plats. Någon med anknytning till institutionen vill något, helt enkelt,och ser utvärderingen som ett stöd. En föreståndare kan ha ett djupt teoretiskt intresse och ser utvärderingen som ett sätt att utveckla de teoretiska grunderna för programmet. En annan kanske ser utvärderingen som ett sätt att legitimera, och därigenom hävda värdet av de egna programmen. En centraladministratör kanske ser en kritisk utvärdering som ett sätt att skaka liv i en avsomnad del av förvaltningen. Möjligheterna är alltså många - Weiss visar att utvärdering kommer till därför att någon har bett att få den. Det gäller för forskaren att noga studera dessa grundförutsättningar, så gott han kan. Som Ferman (1969) påpekar brukar utvärderaren vara skolad i en akademisk forskningstradition och sakna erfarenhet av hur en förvaltning kan tänkas fungera.

3.3 Hur kan förhållandet beställare - personal - forskare gestalta sig?

Personalen/beställaren och forskaren kan ha olika syften med värderingen. De har sannolikt olika bakgrund och erfarenheter. De kan mycket väl ha olika föreställningar om vad forskarens roll ska vara. Dessa olikheter betingar deras inbördes förhållanden. Ferman (op,cit) visar t ex hur förvaltningens intresse för omedelbara resultat kan påverka forskningens uppläggning: "följden kan bli att obekräftade intryck ersätter noggrannt

framställda empiriska rön." (sid 150). Ett gott förhållande till personalen kan ha samma följder. Som Lees (1973) påpekar brukar ett förtroendefullt förhållande bygga på att forskaren accepterar en del av personalens mål och synsätt - men att fullkomligt godta institutionens idelogi äventyrar forskarens saklighet.

Hur uppfattar sig forskaren? Han kan se sig själv som en sorts "polis", enligt Ferman, vars uppgift det är att på allmänhetens vägnar kontrollera förvaltningens förehavanden och avsikter. Eller så kan han se sig själv som en forskare vars egentliga avnämare är forskarkolleger vid universiteten: "Forskaren uppfattar sig själv hellre som socialpolitisk nyskapare, än som mättekniker." (sid 146).

Samtidigt menar Ferman m fl att tillämpad forskning av det här slaget har låg status bland andras forskare, av olika skäl. De förhärskande samhällsvetenskapliga traditionerna betonar det önskvärda i forskarens oavhängighet, en tillämpad forskning är enbart på denna grund mindre önskvärd. Detta tillsammans med samhällsvetarens bristande erfarenheter bäddar, som vi strax kommer att se, för isolering och konflikter.

Vad säger personalen om utvärderingen? Vi har sett att beställarens motiv är viktiga för utvärderingsförloppet. Ett skäl är att beställaren sällan är identisk med den fältpersonal utvärderingen gäller; utvärderingen kan lätt uppfattas som något riktat mot personalen.

Institutionspersonalen är säkert ofta misstänksam och irriterad över att bli föremål för någons studier, menar Ferman (op. cit). En vanlig känsla tycks vara att utvärderaren enbart är intresserad av verksamhetens negativa sidor. Personalen får sällan tillfälle att påverka uppläggningen av själva undersökningarna eller utredningarna och tror att resultaten skulle ha blivit annorlunda om den påverkan hade funnits.

Ferman påpekar hur forskarens bristande erfarenhet av socialpolitisk praktik kan leda till missförstånd. Personalen upp-

täcker att forskaren har liten förståelse för de anpassningar och tysta överenskommelser som sker institutioner emellan. Forskaren har svårt att godta arrangemang som personalen betraktar som vanligt politiskt hänsynstagande. Personalen säger ofta att utvärderingen visar på litet som man inte redan kände till - forskaren ses som någon som översätter praktikens självklarheter till ett abstrakt och svårtillgängligt språk.

Hur pass mycket bör forskare och personal komma överens? Scriven (1971), som främst skriver om utvärdering i skolorna, menar att forskaren bör skapa distans till personalen. Det som behövs är "aliens", främlingar som kan se på program med klara och kritiska ögon: "Den pedagogiska utvärderingsforskaren måste komma ihåg att han beskyddar allmänheten. Hans jobb är att komprimera datan så pass att ett ord räcker: "bra" eller "dåligt" (sid 53).

Myers (1970) har motsatt ståndpunkt. Man måste förstå, menar han, att de som förvaltar program tror på förvaltning som ett sätt att åstadkomma förbättringar. Eftersom forskaren sällan är intresserad av förvaltning och är frikopplad från själva genomförandet, blir utvärdering ofta utan värde för dem som sysslar med förvaltning och dess problem. För dem som arbetar i program är all utvärdering, oavsett om den görs av överordnad eller forskare, ett potentiellt hot, menar Myers. Eftersom forskning inte kopplas direkt till programmets förvaltning kan rapportskrivning lätt bli ett självändamål. Av samma skäl omvandlas resultaten lätt till slagträn för den vars ställning gynnas av slutsatserna. Myers egen slutsats är att utvärdering får betydelse först när den görs till en samordnad del av förvaltningen. Forskare som betalas av den organisation, och som arbetar tillsammans med den förvaltning som de studerar, är Myers förslag. Vi ska återkomma till frågan om forskaren bör vara fristående från eller integrerad i förvaltningen.

Rodman och Kolodny (1971) har utrett förhållandet mellan forskare och socialarbetare vid amerikanska institutioner som sysslar med "case work" och presenterar en rad iakttagelser. Vilken bild har exempelvis fältarbetaren av forskaren och tvärtom. Författarna bekräftar att bara det förhållandet att perso-

nalen är föremål för studier kan väcka misstänksamhet. Forskarens frågor kan ofta väcka aggressiva svar - inte för att socialarbetaren inte känner till brister, utan därför att han är överbelastad.

Den klassiska organisatoriska åtskillnaden gäller här - fältarbetare är "linje" medan forskare är "stab". Forskarna är ofta yngre, med längre utbildning och mindre eller ingen erfarenhet av fältarbete. Detta betyder en osäkerhet om vem som har högre status inom institutionen. På grund av olikheter i arbetstid och arbetssätt kan fältarbetarna uppfatta forskarna som lata, befriade från schema och ansvar.
Rodman och Kolodny anger andra orsaker till slitningar. Fältarbetande gillar inte experimentella uppläggningar och ser kontrollgrupper som ett undanhållande av behövliga tjänster från klienter. Forskare irriteras av att fältarbetare "missköter" journalföring och statistik för att koncentrera sig på det kliniska arbetet. Ytterligare en konfliktkälla är frågan om publicering - fältarbetaren kan uppleva att hans bidrag, i synnerhet vad gäller fallstudier, inte uppmärksammas nog,bara av att hans eller hennes namn nämns i en inledning. Rodman och Kolodny föreslår medförfattarskap i fall där fältarbetaren medverkat aktivt i utvärderingsarbetet.

Forskaren, föreståndaren, fältarbetaren - alla undrar var forskaren egentligen hör hemma i institutionen. Rodman och Kolodny talar om en sorts "ensamma hjärtans klubb" som bildas av forskaren och föreståndaren. Bägge är på sitt sätt "ensamma", isolerade inom organisationsstrukturen. Forskaren kan komma att stå utanför i flera sammanhang. Hans roll inom institutionen kan göra att han känner sig isolerad, utan stöd, utan egentlig betydelse för institutionen. Samtidigt är det osäkert om hans alster betraktas som fullvärdiga akademiska prestationer av kolleger.
Personalen i de rådgivningsinstitutioner Rodman och Kolodny studerat har två sätt att handskas med den " marginelle" forskaren. Han får då höra att han har personlighetsbrister som gör honom olämplig, eller att han projekterat sina egna fel

på personalen. Vanligare är att forskaren blir föremål för en sorts "en-vägs humor". Man gör gällande att forskarens statistiska intressen tränger in i hans fritidssysslor, sexualliv o s v, eller att forskaren har fastnat i barndomens **"varför det".** Forskaren kallas för "doktor" eller "professor" - allt för att understryka och bearbeta skillnader i status och ställning.
Hur blir det om någon förenar forskning och fältarbete? Stämmer dessa resonemang, då bör en sådan person uppleva slitningar inom sig själv - och, säger Rodman och Kolodny, just denna upplevelse har rapporterats.

3.4 Inom - utanför

Ett sätt att tillspetsa hela frågan om förhållandet mellan forskaren och institutionspersonal är att fråga sig "var bör forskaren vara anställd - inom institutionen eller utanför"? Vi har redan sett en del svar. Myers (op. cit) förordade ett samarbete mellan forskare och förvaltare. Detta kunde bäst åstadkommas genom att forskaren anställdes och avlönades av institutionen. Från Scrivens (op. cit) ståndpunkt att utvärderaren är en sorts ombudsman för allmänhetens intressen tycks följa att han bör vara formellt fristående.

Barett (1971) ser utvärdering som ett sätt att tänka, som måste läras ut till personalen. Betonar man en delaktighet från personalens sida, då är en internutvärdering att föredra, så vitt vi kan förstå.

Weiss (op. cit.) menar att det finns fördelar och nackdelar med både "inom" och "utanför". Internforskaren har flera förtjänster, han har t ex lättare att få förvaltningens förtroende. Han har större förståelse för personalen och för programmet. Han har större chanser att komma åt och använda institutionens egen statistik. Externforskaren har andra förtjänster, han kan t ex väntas bli sakligare, mindre påverkad av institutionens synsätt. Han kan väntas i övrigt vara självständigare gentemot institutionen.

3.5 Utvärderingens betydelse i institutionens utveckling

Hittills har vi bara berört de svårigheter som kan tänkas uppstå när man ska få en utvärdering till stånd. Men flera författare påtalar svårigheter som gäller utvärderingens förutsättningar att få betydelse i ett större socialpolitiskt sammanhang.

Enligt Bruce (1972) kan utvärdering ses som ett system vars framgång är beroende av flera inslag. Han ställer följande frågor:

1 Hur mottagliga är beslutsfattarna?
2 Hur effektivt sker överföringen av utvärderingens "produkter"?
3 Vilken teknisk kvalité har produkterna?

Enkelt uttryckt: utvärdering får genomslagskraft om beslutsfattarna vill lyssna, om forskaren är bra på att tala om det som han tror sig veta, samt om han har något att komma med.

Ferman (op.cit) gör liknande iakttagelser. Bland beställarens tänkbara motiv för utvärdering är PR. Av den ambitionen kan följa försök att "filtrera" resultaten. "Filtrering" kan också ske med "ärliga" avsikter. Beställaren kan se filtrering som vanlig politisk taktikkänslighet, medan utvärderaren betraktar sitt arbete och dess användning som en fråga om intellektuell hederlighet. Användningen av resultatet lämnas ofta till beställaren, menar Ferman. Planer för hur utvärderingen ska användas saknas ofta. Planlösheten är kanske störst då utvärderingen görs för att tillgodose andra instansers krav på utvärdering. Under sådana betingelser blir det svårt att upprätta utvärdering, har vi redan sett. Det tycks också vara troligt att utvärdering då inte lämnar något spår efter sig.

Vi återkommer till frågan om spridningen av resultatet och betingelserna för genomslagskraft. Bruce (op.cit) pekar på betydelsen av "produkternas" tekniska kvalité. I nästa avsnitt diskuterar vi modeller för utvärdering och frågan om hur man bär sig åt i själva forskningen.

4 UTVÄRDERINGENS METODOLOGI

4.1 Några termer

Syftet med detta avsnitt är att diskutera utvärderingens metodologi. Vi vill inleda med att definiera några termer och begrepp. Med "modeller, metoder och tekniker" syftar vi på det som allmänt kallas metodologi - läran om hur man bäst går till väga för att utreda en frågeställning. Samhällsvetenskaplig metodologi är en samling teorier och idéer om hur man bäst kan belysa de egna frågorna genom att i första hand studera verkliga skeenden.

Vi skiljer nedan mellan "modeller", "metoder" och "tekniker". Med modeller menar vi mera omfattande idésystem som anvisar just ett allmänt mönster och tillvägagångssätt för utvärderingsforskning. "Effektivitetsmodellen", det dominerande synsättet, ges särskild uppmärksamhet. Med "metoder" syftar vi på mer begränsade och högre utvecklade idéer om hur empiriska studier kan genomföras. Här ägnar vi mest utrymme åt den experimentella metoden, samt kritiken som ifrågasätter experiment i socialpolitiska sammanhang. När vi slutligen talar om tekniker, då menar vi idéer om hur själva hantverket i datainsamling och bearbetning - sådant som ibland kallas för metoder. Här diskuteras bl a det som kallas för ickereaktiva tekniker, t ex analys av befintliga journaler.

Mycken utvärdering är försök att bedöma ett programs utfall. När vi använder ordet "mål" syftar vi på uttalade eller medvetna förhandsuppfattningar om väntat utfall. Vi brukar flera ord för den påverkan som ett program förväntas leda till. I samband med arbetet i Projekt Skärholmen-Vårberg valde vi att tala om "verkningar".

Ordet "verkningar" är valt med viss omsorg. Vårt uppslag var Freeman & Sherwood (1970) "impact model." "Impact" betyder bokstavligen slag eller slagkraft eller genomslag, och i detta sammanhang, påverkan. Vi valde ordet "verkningar" eftersom vi ville att läsaren skulle associera till "påverkan." Verkningar är alltså påverkans följder, för att anspela på Bengt Börjeson.

Effekt är det svenska ord som grovt motiverar engelskans "effect". Vi använder ordet "effekt" synonymt med "verkningar", när vi diskuterar författare som brukar ordet "effect."

När vi planerade våra insatser och när vi försökte bedöma dess effekter och följder använde vi en sammanfattande term "verkningsmodell." Termens betydelse framgår av det ovanstående.

4.2 Effektivitetsmodellen

Vi har definierat utvärderingen som systematiska försök att besvara frågan "fungerar detta program såsom det var tänkt?" Vi tror att detta synsätt också kan betraktas som en modell.
Vi kallar modellen för effektivitetsmodellen. Vi tror att det är riktigt att säga att modellen i någon form dominerar litteraturen, och vi har själva använt oss utav den i våra egna arbeten.
Effektivitetsmodellen är uppbyggd runt några idéer som vi ska försöka summariskt formulera.Weiss (1972) uttrycker dem så här: sociala program anses ha mål och syften, av olika karaktär. Ett program består av planlagd verksamhet som är till för att uppnå målen. Hypoteser om effekter och kriterier upprättas utifrån målen för att man ska kunna undersöka programmets utfall. Ofta har man någon sorts kontrollförfarande för att visa att det var programmet och inte exempelvis någon allmän förändring hos hela befolkningen som ledde till effekterna.
Modellen är alltså en slags anvisningssamling. Att ha hypoteser och kriterier är ett beprövat och önskvärt sätt att undersöka programmets utfall. Samtidigt uttrycker effektivitetsmodellen en rad antaganden, nämligen: 1) det är möjligt att planlägga verksamhet i enlighet med målen... osv. Grundläggande här är åter idéer om rationalitet, att rationell social handling är både möjlig och önskvärd.

Mål och syften

Som vi hävdat i avsnitt 2; grundläggande för all forskning är att en fråga ställs. Eftersom utvärdering allmänt sett är ett försök att bedöma hur pass vär ett program svarar mot intentionerna med det, kretsar frågorna i utvärderingen runt målen. Att analysera målen är kanske det första steget till att framställa hypoteser eller frågor om programmets utfall och effekter.
Allmän enighet råder bland de författare vi läst: det är är svårt att bestämma målen. En vanlig uppfattning tycks vara att de befintliga "officiella" målen måste kompletteras. Scriver (1971) t ex önskar en "fundamental utvärdering". Han uppmanar oss att inte enbart titta på frågan om vi lyckats uppfylla målen - vi bör också ta en sida eller två för att ifrågasätta målen. Gör som Björn Gillberg (för att

avpassa Scrivers exempel till svenska förhållanden) fråga inte om gräddersättningsmedlet ger kaffet önskad färg, smak och har god upplösningsförmåga. Fråga också om det överhuvudtaget är något att ha.

En vanlig anmärkning är att målen ofta är oprecisa i socialpolitiska program. Yordy (1971) ger fyra skäl till varför målen brukar vara suddiga: 1) politiska kompromisser leder till avsiktliga diffusa mål. Själva den politiska processen i borgerliga demokratier skulle alltså fordra oprecisa mål. 2) Flera mål existerar samtidigt. 3) Beslutsfattare kan ändra sig, med korta mellanrum. 4) Det är svårt att definiera mål - även när det gäller målen för exempelvis enklare hälsovårdsprogram.

Freeman och Sherwood (1970) skiljer mellan två slags uppgifter för utvärdering. Den första gäller att kontrollera "kvantitet och kvalitet", och bedöma om programmet når den tänkta målgruppen, om de tjänster som levereras är de som var tänkta från början. Den andra gäller att bedöma programmets verkningar. Ett program kan nå den tänkta målgruppen med de tänkta tjänsterna och ändå vara utan effekt. I denna precisering kan vi se två sorters mål: mål som gäller programmets funktionssätt, och mål som gäller programmets verkningar.
Ingen tycks ha invändningar mot bedömningar av det första slaget. Men när det gäller utvärdering utifrån analys av mål som gäller projektets verkningar, finner vi flera författare som har betänkligheter. Vi vill ägna dessa betänkligheter relativt stort utrymme, bl a för att vi själva har arbetat med mål som gäller effekter.
Med syfte på arbetsmarknadsproblem frågar t ex Rosen (1972): "Kan vi mäta effektiviteten i program där programdeltagarna inte är överens om dess syfte, eller är ovetande om dess mål?" De som beslutar om arbetsmarknadsutbildning i ghetton, är kanske övertygade om värdet av omskolning för arbetslösa. Beslutsfattarna ser en minskning av arbetslösheten som mål. Men om arbetslösa deltagare tror sig veta att de ändå inte kommer

att få jobb efter genomgången utbildning, varför ska de då fullfölja den? Ska vi då se på själva programmet som ett misslyckande?

Rosens poäng är att om programmet inte räcker till, då blir en bedömning utifrån målen som syftar på effekter hos deltagarna något irrelevant. Men vissa sorters program saknar överhuvud taget mål i egentlig bemärkelse. Lees (1973) påpekar utifrån erfarenheter i England att " community work" - samhällsarbete - ofta har mållösheten som en sorts dogm. Samhällsarbetaren syftar till en slags successiv anpassning av program till miljö och skyr därför målprecisering.

Weiss och Rein (1971) ger ett avskräckande exempel på ett utvärderingsfiasko i ett aktionsprogram eller samhällsarbete med breda mål. Författarna beskriver forskningen vid ett Neighborhood Benefit Program. Ett forskarlag börjar med att arbeta med målprecisering: resultatet blir 300 kriterier för programmets effekter hos ghettoungdomar. För att mäta dessa tillstånd före programmet genomföres 1.500 enkäter tillsammans med 500 i en kontrollgrupp i en likartad stadsdel. Mot slutet av forskningens första år börjar svårigheterna. Några av delstudierna visar sig vara svårgenomförbara, t ex måste jämförelsen av de mest- och minstomtyckta ungdomarna skrinläggas när det framkommer att ungdomarna inte fyllt i enkäterna. Efter det andra året, under vilket forskarna sysslat med bearbetning av förundersökningens dataanalys, blir spänningarna mellan forskare och föreståndare för stora. En konsult tillkallas, som påvisar att den tänkta efterundersökningen blir enormt dyr och problematisk. Konsulten föreslår en serie mindre studier istället. Men en nyckelperson i forskarlaget som skulle behövts för dessa nya studier får tjänst på annan ort. Forskningsledaren ger slutligen upp och forskningsprogrammet avslutas.

Varför blir det så här, frågar Weiss och Rein. En del av svaren hänger ihop med undersökningsmetodiken och berörs nedan när vi diskuterar metoden, medan en del gäller mål. Weiss och Rein jämför ett aktionsprogram med ett program för influensavaccinering. Det senare har tämligen lättpreciserade effekter: programmets utgång kan uttryckas i förväg. Dess behandling kan i princip upprepas på samma sätt med en oändligt

stor befolkning. Kopplingen mellan behandlingen och den önskade effekten är också lätt att beskriva.
Ambitiösa aktionsprogram saknar dessa egenskaper. Programmet siktar kanske främst till att förändra en situation, i andra hand till att påverka individer. Programmet förändras när nya situationer uppstår. Ingen har tänkt att det direkt skall kunna upprepas. Programmets utgång kan svårligen beskrivas i förväg, eller inte alls i annat än mycket svävande ordalag. Weiss och Rein tror att aktionsprogram fordrar en annan sorts utvärdering: vi återkommer till deras förslag längre fram.

Hur gör man för att precisera mål?

Många författare anser att mål och utgångar oftast är oklara även i konventionella program. Samtidigt brukar man mena att målen skall tjäna som utgångspunkt för utvärderingen. Hur gör man för att precisera mål? Weiss(1972) anvisar fyra angreppssätt:

> 1) Forskaren kan fråga programmets anställda och invänta deras svar. Som Freeman och Sherwood påpekar, då skall man ta med sig läsmaterial till kontoret medan man väntar. Personalen kommer kanske ändå inte att ta fram en målformulering som kan fungera som bas för en utvärdering.
> 2) Forskaren kan läsa allt om liknande program, prata med fältarbetare, observera verksamheten och sedan skriva ett målutlåtande. Ibland är detta ett riktigt sätt, men två faror bör observeras. Forskaren kan komma att utgå från sina egna professionella föreställningar och på så sätt förskjuta målen (och studierna) så att de bättre stämmer med hans egna intressen. Den andra faran är att när allt är klart, då avfärdas resultaten av fältarbetarna - "det där handlar ju inte om det som vi egentligen håller på med."
> 3) Han kan dra igång ett samarbete runt målformuleringen. Detta är förmodligen det bästa angreppssättet. Tillsammans med programanställda formulerar forskaren målen. De anställda skriver om och ändrar, och diskussionerna fortsätter tills dess man är överens.
> 4) Forskaren kan bordlägga målformuleringen och utvärdering i traditionell bemärkelse och välja ett mera öppet och explorativt tillvägagångssätt. För komplicerade områden och nya fält kan detta vara klokare än att formulera godtyckliga och ytliga "mål". Då är faran överhängande att studierna kommer att missa det intressanta som sker i programmet. Utvärdering som bygger på alltför precisa mål och framgångskriterier kan vara förtidigt komna i de områden där ingen enighet råder om vari framgång består.(s.28).

Till en central förvaltning kan effektivitet i förhållande till mål vara en av flera tänkbara frågor som man vill ställa om program. John Evans, ansvarig för OEO:s forskningsavdelning. framställde en slags paradigm för utvärdering inom kriget mot fattigdom. Man försökte ta fram information på följande punkter:

1) Behovsuniversum (hur många behöver programmets tjänster?)
2) Räckvidd (hur många nås av programmet?)
3) Täckning (1 dividerad med 2)
4) Kostnad
5) Kostnad per person (4/2)
6) Kostnad för total täckning (5 x 1)
7) Mått på effektivitet
   a) Omedelbara mål
   b) Minskning av fattigdom
8) Nytta/kostnadskvot (7/4)

(citerad i Wholey et al 1970, sid 37)

Om vi erinrar oss Freeman och Sherwoods begrepp, kan vi se punkterna 1 - 6 som försök att mäta mål som gäller funktionssättet, medan punkt 7 berör mål som gäller programmets verkningar. Punkt 8 är ett försök att bedöma lönsamheten i sociala program, vi återkommer till tekniken längre fram under detta avsnitt.

Finns det alternativa modeller?

Finns det inga tävlande modeller för utvärdering? Svaret är både "ja" och "nej".
Schuberg och Baker (1971) jämför effektivitetsmodellen (som de kallar för måluppfyllelsemodellen) med en "systemmodell". Systemmodellen slår fast att organisationer och förvaltningar måste syssla med fyra viktiga funktioner. Förutom 1) måluppfyllelse måste varje organisation arbeta med 2) effektiv samordning av olika delar, 3) fortsatt tillgång till och underhåll av nödvändiga resurser och 4) anpassning av organisationen till miljön och de egna interna kraven. Om man inte

lägger märke till de andra funktionerna blir det svårt att förstå varför organisationen agerar som den gör: det är i varje fall säkert att de manifesta målen inte är den enda handlingsgrunden, och en utvärdering som enbart utgår ifrån målen är för begränsade.

En liknande syn framförs av Svensson (1973). Svensson fordrar en "analytisk utvärdering" som kompletterar effektivitetsstudier med "...en förskjutning (eller rättare sagt fördelning) av utvärderingens tyngdpunkt från målen mot själva aktiviteten eller verksamhetsprocessen." (sid 8). Den viktiga poängen är åter att det är svårt att studera program som drivs av stora byråkratier om man inte studerar deras sätt att fungera i det större organisatoriska sammanhanget.
Är detta ett alternativ till effektivitetsmodellen? Om man med mål menar enbart öppet deklarerade mål, då skulle man kunna säga att utvärdering enligt vår definition gäller enbart verksamhet ägnad att studera ett programs förmåga att uppnå de manifesta mål som uppsatts för det eller som det leder till. Det som föreslås som studieobjekt av Schuberg och Baker och Svensson skulle alltså vara något annat.
Man kan kanske kalla det "organisationsanalys".

4.3 Planlagda program

En systematisk utvärdering förutsätter ett planlagt genomtänkt program. En viktig erfarenhet i litteraturen gäller betydelsen av de tankemässiga grunder som program bygger på. Vi tror att en granskning av programmets teoretiska grunder är en utgångspunkt om man vill ställa de frågor som skall vägleda utvärderingen.

Premisser

Program tycks alltid bygga på premisser, på idéer om hur man kan påverka förhållanden i en viss önskad riktning. Freeman och Sherwood (1970) kallar dessa idéer för "impact model" - "genomslagsmodell", ungefär, fast vi har valt att översätta det med "verkningsmodell" i arbetet i Skärholmen-Vårberg. Med deras ord, "En verkningsmodell är ett försök att ta fram handlings-

hypoteser utifrån teoretiska idéer om påverkan och kontroll av socialt beteende eller samhälleliga villkor." (sid 8).

Med hypoteser syftar författarna på idéer i själva programmet, och inte bara på hypoteser för forskningen. Författarna menar att sociala program bygger på tre sorters hypoteser. En "orsakshypotes" antar ett samband mellan någon process och de förhållanden som programmet skall påverka. Ett exempel vore hypotesen att ungdomsbrottslighet hänger ihop med ofullständig socialisering, kontakt med vuxenvärldens normer och värderingar. En "aktionshypotes" (intervention hypothesis) binder ihop programmets verksamhet och den process som skall påverkas. Ett program för att öka deltagande vid fritidsgårdar, utifrån idén att detta kan leda till ökad kontakt med vuxna och därigenom socialisering, bygger alltså på en "aktionshypotes." Slutligen finns alltid en "effekthypotes", som antar att programmet verkligen leder till den önskade effekten. I vårt exempel skulle idén om att programmet verkligen skulle leda till minskad brottslighet vara en "effekthypotes." Det kan nämligen vara så att avsaknaden av vuxenkontakt faktiskt bidrar till brottslighet och också vara så att deltagande vid fritidsgård faktiskt ger mera vuxenkontakt, men att ökat deltagande ändå saknar den önskade effekten på brottslighet. Det kan nämligen mycket väl finnas andra faktorer som har en starkare påverkan.

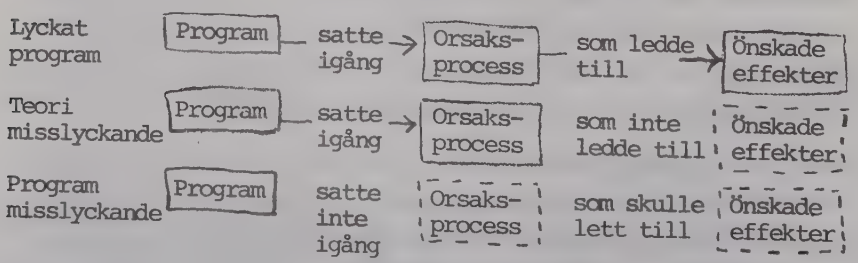
I vårt exempel gäller effekter en påverkan på tonåringar, på individer. Måste effekter alltid röra individpåverkan? Såvitt vi förstår kan det inte finnas principiella hinder för att målsättningar för ett program gäller påverkan på t ex hela institutioner. I så fall kommer det att finnas en orsakshypotes, en aktionshypotes och en effekthypotes om den påverkan, (jämför våra resonemang om institutionssamarbete, kapitel 2).

Någon sorts verkningsmodell finns givetvis i alla program, men ofta som en outtalad mängd antaganden, erfarenheter och praxis. Det är först när verkningsmodellen görs explicit som programmet kan 1) studeras och dokumenteras och 2) göras om på annat håll av andra än de direkt inblandade. Enligt Freeman och Sherwood räcker det därför inte att titta på exempelvis programmets verkan på berörda individer. Programmets antaganden och teorier är också viktiga föremål för studier.

Suchman (1967) har en likartad poäng. Han menar att man bör lägga ner kraft på att utreda de mellanliggande kausala leden - hur programmet påverkar vissa villkor, som i sin tur hänger ihop med andra förhållanden som i sin tur har samband med det man vill ändra på. Man ska nog ta komplexiteten för given menar Suchman. Istället för att studera det som "orsakar" effekter, kan man hellre försöka se program utifrån **villkorliga studier**, som syftar till att belysa det som "främjar", "bidrar till" eller "utlöser" effekter.

Som ett exempel drar Suchman fram den berömda Bank Wireing Room-undersökningen. I denna studie (som ofta kallas för Hawthorne-undersökningen) undersökte Roethlisberger och Dickson effekterna av olika förändringar i arbetsmiljön vid en verkstad för telekomponenter. Man ändrade tider, pauser, belysning m m. Resultaten var förbluffande, produktiviteten steg oavsett villkoren, även när belysningen dämpades så att arbetarna knappt kunde se. Forskarnas tes blev att det fanns en mellanliggande variabel - deras närvaro. Arbetarna var stolta över den uppmärksamhet och omsorg som de fick i själva provsituationen. Häri låg förklaringen till produktivitetsökningen, menade man. Den lärdom som Suchman drar är att man måste uppmärksamma orsaksförhållandena. De teoretiska grunderna och även det sätt på vilket man studerar programmet, bör utredas.

Weiss (1972) belyser samma problem med ett diagram som visar två typer av misslyckande. Hennes term "orsaksprocess" motsvarar det som vi här har kallat för de teoretiska grunderna:



(sid 38)

Är det alltid viktigt att studera teorin bakom programmet? Weiss (op.cit) påpekar att detta kanske är överflödigt när teorin är väletablerad. Ett exempel vore studier av rökavvänjning. Viktigast är det som vi ovan har benämnt "aktionshypotesen" - i det här fallet frågan om deltagande i rökkliniken verkligen leder till att de som deltar slutar röka eller röker mindre. Effekthypotesen att detta skulle leda till att förekomsten av lungcancer minskar hos deltagarna behöver kanske inte studeras. Vår egen iakttagelse här är förstås att det är sällsynt med välgrundade teorier inom socialpolitiken.

Kriterier

Kriterier är en speciell sorts hypotes om programmet. Ett kriterium är ett sätt att i förväg ställa upp en måttstock för programmet - når man så långt, då är man nöjd. För att fortsätta vårt exempel med rökavvänjning, skulle ett tänkbart kriterium vara att programmet ska leda till att 30 % av deltagarna slutar röka samt är rökfria i minst nio månader. Kriterier kan gälla programfunktioner eller effekter - 20-talets utvärderingshandböcker angav kriterier för programinslag i hälsovården.

Bland dem som ger allmänna anvisningar för kriterier finner vi Rossi (1971). Rossi skiljer mellan "impact" - programmets verkningar hos berörda individer - och "coverage", eller programmets täckningsgrad. Många program har låg "impact" men syftar till att nå många och få bred "coverage", påpekar Rossi.I sådana fall är avancerade effektstudier till lite nytta och missar kanske t o m huvudsyftet med programmet. Ett exempel skulle kanske vara upplysningskampanjer, likt de senare årens kampanjer för säkerhetsbälten i Sverige. Ingen väntar någon dramatisk effekt av dessa kampanjer, så vitt vi vet - men antalet berörda blir intressant om man vill jämföra olika kampanjer.

Coleman (1969) gör en skillnad mellan studier riktade mot "inputs" och mot "outputs". Två "inputs" eller insatser skulle vara antalet inköpta böcker och antalet mottagna (hela, oförstörda böcker) som barnen får i händerna. Likaså kan man titta på inköpta och mottagna undervisningstimmar. Barnens läsförmåga enligt en viss test är däremot en "output" eller utdelning. Man kan skilja mellan "inputs" och "outputs", för att bättre

kunna diskutera förhållandet mellan insats och utdelning, påpekar Coleman.
Vi kan ge några exempel, för att visa hur de socialpolitiskt olika områdena kräver olika sorters kriterier. Ett vanligt kriterium för program inom kriminalvården t ex är recidivism - d v s vilken andel av frisläppta som begår nya brott för att åter hamna i fängelse.

Tyler et al (1970) anger födelsetal och antalet utomäktenskapliga födslar som vanliga kriterier för bedömning av familjeplaneringsprogram i Förenta Staterna. Moyer et al (1970) diskuterar kriterieval för stadsbyggnad och sanering inom det som kallades för Model Cities. Ett lyckat program inom Model Cities skulle leda till förändring av andelen förslummade hus och antalet personer per rumsenhet, föreslår författarna. Ett lyckat program skulle också leda till lägre spädbarnsdödlighet och ett minskat antal råttbett. Kriterievalet hänger alltså ihop med de idéer man har om hur programmet fungerar, de idéer som i sin tur hänger ihop med andra,om hur man kan påverka människors villkor.

4.4 Metoder för att studera utfallet

Metoder är sammanhängande idéer om hur man bäst studerar hypoteser eller frågor om hur program fungerar. Vi ska först ta upp den experimentella metoden. Efter en kort blick på "design", undersökningsuppläggningen, ska vi ta titta på invändningarna mot experimentet. Slutligen berör vi alternativa metoder.

Experimentell design

Den mest respekterade metodiken för utvärdering är den experimentella. Houston (1972) uttrycker det viktigaste argumentet för experiment så här:

> Det är säkert fullt möjligt att med lämpliga antaganden tillverka en utvärderingsmodell som bygger på expertutlåtande eller anekdoter som bevis eller inälvorna från offerdjur istället för experimentella data. Sådana tankemässiga övningar bör betraktas med skepsis om inte de också visar extern validitet: denna validitet fordrar precisering av de villkor under vilka resultaten uppstår, och kallas också för generaliserbarhet (sid 5).

Förtjänsten med experiment är att de har externa validitet. Forskaren kan dra slutsatser om att just programmet sammanhänger

med de iakttagna effekterna, vilket är mycket önskvärt om vi arbetar utifrån effektivitetsmodellen. Vi kan ta ett exempel. Anta att vi studerar ett program inom skolorna som syftar till att minska öldrickandet bland eleverna i klass nio genom fem gruppsamtal under läsåret. Genom intervjuer med deltagarna kommer vi fram till att ölkonsumtionen har minskat. Vi tänker rapportera att programmet lyckats, men någon i vår omgivning har en annan hypotes om resultatets uppkomst. En rad popstjärnor har förklarat att öl bör man inte dricka - den här nedgången kanske gäller för alla tonåringar. Denna alternativa förklaring kallas "historia."

Hur kan experimentell design skydda vår undersökning mot denna validitetsanvändning? Antag nu att vi istället hade slumpat niorna i två grupper, varav bara den ena genomgår verksamheten. Båda grupperna utfrågas före och efter behandlingen och det visar sig att den behandlade gruppen efteråt dricker signifikant mycket mindre öl. Då kan vi hävda att resultaten inte kan bero på popstjärnornas inverkan eller andra historiska skeenden, eftersom bägge grupperna är utsatta för samma historia, men bara den behandlade uppvisar effekten.

Vi är samtidigt skyddade mot tre andra typer av alternativ hypotes. Vår tidigaste undersökning kunde ha mötts av invändningen att förändringen berott på "mognad." Mognad innebär att en befolkning ändras under tiden - i vårt fall, hypotesen att niorna dricker mindre p g a att de blir lite äldre. En annan sorts invändning kunde bygga på begrepp som "reaktivitet" eller "testning" - att själva mätningen påverkar de undersökta. Den första undersökningen kunde också ifrågasättas utifrån "instrumentering" som hypotes - instrumenten eller bedömarna blir känsligare med tiden. I vårt fall skulle man kunna tänka sig att intervjuaren lär sig att bättre skilja mellan skryt och faktiskt beteende i kontakten med de unga intervjupersonerna. Även denna invändning kan bemötas med en uppläggning av den typ som beskrivs ovan, nämligen ett experiment av typ förtest, kontrollgrupp, design.

Frågan om validitet är i sig mycket intressant, för en diskussion av såväl experimentell design som validitetsproblematik vill vi hänvisa till Cambell och Stanley (1970).

Houston (op.cit) anger fyra fördelar hos den experimentella metoden.

1) Metoden ger möjlighet att härleda förekomsten av effekter. Effekter kan visas vara följder av, orsakade av programinslag. Det är möjligt att uppskatta effekternas omfattning.
2) Härledningarnas styrka kan bedömas utifrån storleken av utfallet och potensen i de statiska proven.
3) Generaliseringar är möjliga under villkor som anvisas av designen.

En översikt av olika design

Det finns en rad tänkbara undersökningsuppläggningar eller "designer" som kan användas i utvärderingsforskning. Nedan återger vi Wholey et al:s (1970) tablå över designer. Tablån bygger på Cambell och Stanleys samt Suchmans arbeten. Den innehåller också en del kommentarer utifrån författarnas studier av utvärderingsprogram i så gott som hela den amerikanska federala förvaltningen.

En teckenförklaring behövs:
Varje rad av X, O osv står för en grupp individer som studeras på något sätt.

X är en händelse i tid. X står för en behandling av en grupp individer
O är också en händelse. O syftar på ett observationstillfälle då gruppen studerats.
I samma rad gäller alltså X och O samma individer
Tidaxeln är från vänster till höger.
Den behandlade gruppens rad innehåller alltid ett X, medan jämförelsegruppens inte gör det.
S innebär en slumpad indelning i olika grupper. Rader som inte föregås av ett S omfattar således jämförelsegrupper som inte jämställts genom slumpindelning.

Tabell 1: En översikt av olika design

Förexperimentell design				
1 En-gångsfallstudie (svagaste men vanligaste utvärderings-design)			X	O
2 Engrupps, förtest/eftertest desig (tillåter inte att effekter härleds till programmet)		O_1	X	O_2
3 Statistisk gruppjämförelse (går inte att fastslå att grupperna var jämställda innan programmet genomfördes)			X	O_2
Sann experimentell design (lämpade för fältstudier och experimentell försöksverksamhet)				
4 Förtest/eftertest kontrollgrupp design	S	O_1	X	O_2
	S	O_3		O_4
5 Solomon Fyrgruppsdesign	S	O_1	X	O_2
(kontrollerar och mäter både behandlingens effekter och möjliga interaktionseffekter av själva mätprocessen)	S	O_3		O_4
	S		X	O_5
	S			O_6
6 Eftertest kontrollgrupp design	S		X	O_1
	S			O_2
7 Jämförelse av alternativa program	S	O_1	X_1	O_2
	S	O_3	X_2	O_4
	S	O_5	X_3	O_6
	S	O_7		O_8
Kvasiexperimentell design				
8 Icke-jämställd jämförelsegrupp (väl värt att använda när 4-6 omöjliga)		O_1	X	O_2
		O_3		O_4
9 Jämförelse av alternativa programstrategier, jämförelse av flera projekt		O_1	X_1	O_2
		O_3	X_2	O_4
		O_5	X_3	O_6
		O_7		O_8

10	Tidstudiedesign	O_1	O_2	O_3	O_4	X	O_5	O_6	O_7	O_8
11	Jämförande tidstudiedesign (utmärkt kvasiexperimentell design, kanske den bästa av de genomförbara designerna)	O_1	O_2	O_3	O_4	X	O_5	O_6	O_7	O_8
		O_9	O_{10}	O_{11}	O_{12}		O_{13}	O_{14}	O_{15}	O_{16}

(sid 88)

De sista designerna kommer att vara nya för en del läsare. Tidseriedesign bygger på idéen att man på sätt och vis kan låta en grupp vara sin egen kontrollgrupp. Tidserier är också ett sätt att komma åt utvecklingsförloppet. Vi kan tänka på vårt tidigare exempel (jämför sid 27), ett program för elever i årskurs nio. En tidserie skulle kunna avslöja en minskning av ölkonsumtionen som varade mellan O_5 och O_7, varefter konsumtionen återgick till samma nivå som i O_1 - O_4: en korttidseffekt alltså. På samma sätt skulle en minskning som först inträffar vid O_7 sannolikt inte uppmärksammas vid bruk av en mer konventionell design. Det finns alltså kvasiexperimentell design för ett flertal olika sorters problem; även detta är ett viktigt skäl till att föreslå experiment.

Invändningar mot experiment

Argumenten för experiment är många. Därför måste vi nu fråga, med Houston (op. cit), "hur kommer det sig att en så utmärkt metod används så litet av utvärderingsforskare?" (sid 62). Svaret är att argumenten mot experiment också är många, praktiska, moraliska och metodologiska.

Kärnan i experimentförfarandet är kontrollgruppen, och många författare vittnar om hur praktiskt svårt det är att få kontrollgrupper till stånd. Ett skäl är att de som ansvarar för programmet har svårt att gå med på att en del av de som behöver programmet inte får del av det. Som Stahler (1972) uttrycker saken: "Hur ska man kunna få slumpade kontrollgrupper i ett brett pågående arbetsmarknadsprogram, i synnerhet när sökanden känner till omskolning och andra tjänster som de vill ha och behöver ha för att försörja sig och sin familj?" (sid 68).

Stahlers invändning skulle kunna gälla i alla sorters program där deltagare söker inträde. Många författare vittnar om att de anställda i exempelvis psykiatrisk vård ser kontrollgrupper som ett förnekande av vård. Man ser kontrollgrupper som omoraliska. Ett sätt att skapa kontrollgrupper är att välja ut individer som parvis motsvarar deltagarna på t ex ålder, utbildning, kön, inkomst m m. Men Miller (1972) hävdar att sådana så kallade matchade kontrollgrupper oftast är oacceptabla. Om inget godtagbart bevis kan läggas fram i förhand för att likheter i de matchade variablerna ger likartat beteende i de avseenden man tänker studera. då är matchade icke-deltagare ej att betrakta som en kontrollgrupp.

Kontrollgrupper måste vidare vara oberoende. När intensiva program påverkar hela samhällen blir det svårt att åstadkomma oavhängighet. Miller ger några exempel för arbetsmarknadsprogram. Nya resurser kommer till i samhället, arbetsgivare påverkas - även icke-deltagare är med inom ett "spökprogram". Redan enbart kunskap om programmet kan ha effekter. Kontrollgrupp och deltagare kan ha inbördes kontakt i samhället och påverka varandra. Ett slumpat kontrollförfarande utesluter inte "confounding" - sammanblandning av behandlingens effekter med effekter som orsakas av utomstående faktorer. Miller hävdar: "Att insistera på experimentell metodik kan ibland återspegla en dogmatisk syn på vad som är god forskning snarare än en genomtänkt analys av vilka data som behövs för beslut och val av de lämpligaste och effektivaste sätten att fylla detta behov." (sid 61)

Noble (1970) redovisar en utvärdering som vi ser som ett exempel på Millers "sammanblandning", alltså ett exempel på en svårighet med experiment. Noble ansvarade för utvärderingen av ett ungdomsprogram som kallades för "Weekend Rangers."

Weekend Rangersprogrammet gick ut på en "omsocialisering" av ungdomsbrottslingar genom tre månaders vistelse på veckoslutsläger. Målsättningen var att genom arbete, fritidssysselsättningar, gruppsamtal och deltagande i demokratiska beslut lära ut "medelklassvärderingar." Noble gjorde en verkningsmodell som klargjorde grunderna för projektet.
Lägervistelsen skulle leda till förändrade värderingar och en stärkt jaguppfattning, vilket i sin tur skulle minska ungdomarnas

benägenhet att begå brott. Noble arbetade med en experimentell förtest/eftertest och kontrollgruppsdesign. Resultaten visade dock ingen effekt på värderingar, attityder eller jag-uppfattning. Däremot fann han en nedgång i antalet och grovheten i brotten hos den behandlade gruppen, som stannade vid 10 % signifikans efter 9 månader. Borde man då inte betrakta programmet som värdefullt, undrar Noble.
Själv har han betänkligheter. Utifrån verkningsmodellen är nedgången i brottsligheten en överraskning eftersom ingen attityd-förändring tycktes ha ägt rum. Tre förklaringar är tänkbara, varav de två sista är exempel på "sammanblandning." En vore att förhållandet attityder - beteende är för komplext för att mätas. En mer bekymmersam förklaring till resultatet "ingen effekt" på attityderna är det faktum att behandlingen på lägren aldrig blev någon skolning i medelklassvärderingar; förhållandet urartade snabbt till öppna fientligheter mellan ungdomarna och de anställda. Ledarna arbetade enbart med tvång, hot om indragning av villkorlig frigivning o s v. För det tredje undrar Noble om inte nergången i brottslighet kan förklaras av att ungdomarna helt enkelt var borta från sina samhällen och kamrater under 12 helger i rad. Då minskades tillfällena till brott under själva veckosluten och då bryts umgängesmönstret som annars skulle ha lett till allvarligare brott.

Noble önskar sig någon sorts "isolerad hörna" för experiment med sådana här program. Erfarenheten med Weekend Rangers visar hur "sammanblandning" kan uppstå, så att en i och för sig oklanderlig experimentell design ändå inte ger experimentell kontroll. Förtjänsten med uppläggningen verkar snarast ligga i att en hederlig forskare ändå måste fråga sig hur resultaten har kommit till.

Ett av motiven till den experimentella metoden är att den möjliggör generaliseringar. Enligt Wholey et al. (1970) bör man ifrågasätta den synen. Välgjorda experiment gör det visserligen möjligt att härleda resultat till programmet. Men generalisering innebär att man kan förvänta samma resultat med en upprepad behandling. Eftersom det inte är möjligt att i detalj upprepa program blir den här sortens generalisering ointressant. Uttryckt på ett annat sätt skulle man kunna säga att experiment möjliggör generalisering, men inte den typ av generalisering som behövs.

Vi kan ta en kritisk röst till: Down (1970) påpekar att experimentella studier försvåras genom "den politiska spridningens järnlag." Program sprids obönhörligen om de är populära och politiskt önskvärda. Down iakttar att "den sortens experiment som är grunden till vetenskaplig framgång i naturvetenskap är extremt svårt och ovanligt i samhällsvetenskap." (sid 52).

Nu tycks utvärdering av sociala program erbjuda ett tillfälle till sociala experiment. Vi frågar oss om det är detta förhållande som kan förklara intresset för utvärdering av sociala program.

Alternativa metoder

Finns det alternativa metoder? Rossi (1972) argumenterar för en designhierarki. Experimentell design skulle komma i första rummet följd av kvasiexperiment, förtest-eftertest utan kontroller, engångs fallstudier och slutligen rena verksamhetsrapporter. Designvalet bör utgå ifrån de frågor man vill ställa och de förutsättningar som finns till hands. Man kan tänka sig "mjukare" design - utan kontroll - för att inleda studier och hårdare design för vidare arbete. Om ingen effekt visar sig med mjukare design, då är det osannolikt att effekter skulle påvisas av experimentell design. (Rossi, 1971) Om stora effekter väntas, då är experiment onödiga. I utprövning av preventivmedel behövs inga kontrollgrupper om kriteriet är "ingen konception."

Rossis förslag gäller mest en avgränsning av de tillfällen då en experimentell design är överflödig. Weiss och Rein (1971) som vi refererat ovan, har utifrån sin kritik av konventionella studier en slags alternativ metodik. I aktionsprogram är kriterier och effekter problematiska eftersom målen är så breda och omfattande. Situationen är i grunden unik och okontrollerad. Behandlingen är dessutom icke-standardiserad. Det är långt ifrån säkert att någon ens har ambitionen att generalisera resultaten. Det är alltså inte bara så att experiment är okänsliga för oväntad information, menar Weiss och Rein. Den stora nackdelen med experiment är att metoden är till för att fylla ett kunskapsbehov som inte föreligger i aktionsprogram. Grundfrågan är ju ändå inte "fungerar programmet" utan "när man arbetar så här, vad sker?"

Mot experimentell metodik ställer Weiss och Rein en beskrivande, induktiv metodologi. En sådan metodologi skulle syfta till kunskaper av mera kvalitativ process-orienterad och problemidentifierande art. Visserligen innebär en sådan metodik väldiga problem i dataframställning och bearbetning. Generalisering är ett annat problem. "Men behovet av ett annorlunda tillvägagångssätt måste vara det viktigaste hänsynstagandet, att inte förstå detta innebär ett krav på en olämplig (experimentell) metodik grundat enbart på att den metodiken är bättre förstådd." (sid 296)

4.5 Tekniker för att studera utfallet

Som inledning till en kort diskussion om undersökningsteknik kan vi ta ett exempel som visar hur även statistiska grundförfaranden präglas av forskarens/beställarens värderingar. Vi ger sedan en överblick och tar upp datainsamlings- och bearbetningstekniker, samt "cost-benefit" analys.

Fairweather (1967), diskuterar lämpliga signifikansnivåer för experimentella sociala program. Han yrkar på en nivå på p = ,001, vilket innebär att chanserna för att man skulle genom slumpens verkninger felaktigt förkasta nollhypotesen "ingen effekt" ligger på en chans på tusen. "Detta är en konservativ statistisk ståndpunkt, men den bör antas eftersom samhällsförändring är motbjudande för många individer och ej bör föreslås om inte det finns starka bevis för behovet" (sid 204). Även statistiska ställningstaganden har således en normativ aspekt.

Datainsamlingsteknik

Vilka datainsamlingstekniker och informationskällor används av utvärderingsforskare? Weiss presenterar följande lista:

1 Intervjuer
2 Enkäter
3 Observation
4 Rangordning (av anställda, experter, jämnåriga)
5 Psykometrisk test av attityder, värderingar, personlighet, normer, åsikter
6 Institutionshandlingar
7 Offentlig statistik
8 Test av kunskap, fär digheter, tolkningar
9 Projektiv test

10 Situationstest där svarande tar ställning till simulerade situationer
11 Dagböcker
12 Fysiskt bevis
13 Kreditupplysningar, deklarationshandlingar och dylikt
14 Kliniska undersökningar
15 Dokument (styrelseprotokoll, tidningsartiklar, domstolsprotokoll)

Weiss ger själv en tämligen uttömmande diskussion. Här vill vi bara ge några allmänna synpunkter på insamlingsteknik. Datainsamlingsteknik är antingen "reaktiv" - där individer berörs direkt av tekniken - eller "icke-reaktiv." Det är ingen tvekan om att de vanligaste förekommande teknikerna är intervjuer och enkäter - båda högst reaktiva tekniker.

Intervju-och enkätteknikerna har många kända fördelar: de är framför allt kända, de är tämligen billiga, de tycks vara det enda sättet att komma åt människors tankar och upplevelser. Därför kan det vara på sin plats att återge några kritiska synpunkter på verbala teknikers roll i utvärdering.
Blumenfeld och Holland (1971) hävdar blankt, apropå arbetsmarknadsprogram: "Deltagarenkäter för bedömning av sådana faktorer som kursinnehåll, struktur och kvalité är bland de mest populära och minst meningsfyllda kriteriemåtten. Denna metod framkallar positiva resultat nästan utan undantag." (sid 639).
Kasl (1972) har en liknande syn på enkätfrågor i hälsovården. Globala frågor, typ "Hur skulle ni allmänt vilja beskriva ert hälsotillstånd? Utmärkt, bra ..." är snarare att betrakta som ett mått på patientmoral.
Galtung (1969)ger en enkel sorts tumregel för verbala frågor. Man kan vänta svar som hänger ihop med beteende om man frågar människor om det som är nära i tid, klart avgränsat och känslomässigt neutralt, typ "Vad åt ni till frukost i morse?" Minst valida svar borde man kunna vänta om man frågar omvänt om det som ligger borta i tid, diffust och känslomässogt laddat, typ "Vad skulle ni göra om vårt land angreps av ett främmande land?" Svaret kan förstås i sig vara intressant, men det är inte sannolikt att det skulle hänga ihop med människors faktiska beteenden i ett angreppsläge.

En del författare yrkar, av dessa och andra skäl, på större användning av icke-reaktiva tekniker - analys av befintlig institutionsdata, genomgång av protokoll, offentlig statistik m m. Vi kan ge ett par exempel, för utom vårt eget arbete "Kartläggningen", nedan sidan 109.

Morehead et al. (1971) redogör t ex för en jämförande utvärdering av olika sätt att leverera mödra- och barnhälsovård. Författarna jämför de statliga Childrens Bureaus centraler med CAA-drivna Neighborhood Health Centers, lasarettdrivna centraler och privata så kallade gruppraktiker.
Utvärderingen bygger på en betygsättning av förda journaler, utifrån normer gjorda av American College of Obstetrics and Gynecology. Tekniken är alltså helt icke-reaktiv - man pratade inte med några patienter eller anställda. (Författarna fann följande rangordning, för pediatrik: Childrens Bureau, Neighborhood Health Centers, sjukhusen och de privata praktiken).

En annan intressant studie inom hälsovården är Fetter och Thompsons (1971) datorsimulering av BB-kliniker. För att studera frågor om de små sjukhusens låga beläggningsgrad och höga kostnader gjordes en datamodell utifrån befintlig statistik. Modellen gav författarna tillfälle att pröva betydelsen av olika klinikstorlek under samma antagna villkor.
Kan man ersätta reaktiv teknik med icke-reaktiv teknik? Webb et al(1971) i sitt underhållande standardverk på icke-reaktiv teknik har följande syn på förhållandet reaktiva/icke-reaktiva tekniker. Författarna beklagar sig över samhällsvetenskapernas beroende av enkäter och intervjuer, tekniker med många brister.

> Men den främsta bristen är att de används ensamma. Ingen forskningsmetod är utan snedvridning. Intervjuer och enkäter måste kompletteras med metoder som prövar samma samhällsvetenskapliga variabler men med andra metodologiska svagheter. (sid 1).

Databearbetningstekniker

Vad gäller tekniker för dataanalys finns det inget som skiljer utvärderingsforskningens problem från övrig samhällsvetenskap. Fairweathers ståndpunkt i frågan om vilken signifikansnivå som bör

fordras är inte vanlig, de flesta författarna är snarare benägna att godta en nivå på 0,1. Som Houston påpekar är en låg signifikansnivå acceptabel om man inte har skäl att tro att behandlingen är på något sätt farlig. Då förkastas visserligen fler nollhypoteser p g a slumpen, vilket innebär att den alternativa hypotesen "programmet har effekt" accepteras oftare än annars vore fallet. Men ett motiv för en låg signifikansnivå är de kända svårigheterna att uppnå effekter. Med en hög signifikansnivå är chansen större att man "missar" faktiska effekter.

En rad författare pekar med gillande på de senare årens utveckling inom statistiken. Där har man arbetat fram en lång rad analystekniker av icke-parametrisk karaktär, tekniker som ställer få eller låga krav på speciella egenskaper i själva datan. En spännande utveckling pågår också vad gäller regressionsanalys, tekniker som möjliggör samtidig undersökning av en rad variablers inbördes inverkan. Dessa tekniker "stämmer" bättre med den allmänt rådande uppfattningen att sociala problem inte kan förstås utan hänvisning till komplicerade orsakssammanhang.

"Cost-benefit"

"Cost-benefit analysis" är en speciell analysteknik som är välkänd i Sverige. Tekniken är ett försök att tillämpa något som liknar lönsamhetsbegreppet på områden som vanligen inte prissättes. Tekniken är åtminstone teoretiskt enkel och elegant. Man beräknar kostnaderna för ett program under en viss tid, och likaså värdet i kronor av de nyttigheter man tror sig utvinna. Dessa beräkningar kan göras mycket grovt eller mycket sofistikerat. Alla uttalanden som jämför t ex investerings- och driftkostnader för nya daghemsplatser med kommunala skatteintäker från mödrar vars förvärvsarbete möjliggörs av platserna har form av grov kostnads/nytto analys.

Enligt Weiss (1972) förs cost-benefit ibland fram som ett alternativ till utvärderingsforskning. Men som vi har sett menar t ex Evans att kostnads/nyttoanalys förutsätter någon uppskattning av programeffektiviteten. Weiss har samma syn, och anger tre villkor för kostnads/nyttoanalys: 1) Data föreligger om programmets verkningar och effektivitet. 2) De huvudsakliga nyttigheter kan uttryckas i kronor utan omständiga antaganden. 3) Pro-

grammet syftar till en allmän höjning av nyttigheter hos en befolkning, snarare än en inbördes omfördelning.

Det främsta problemet med den här sortens analys är alltså prissättningen. I exemplet daghemsplatser är det svårt att prissätta eventuella nyttigheter för barnet, nyttigheter som många menar är det viktigaste motivet för daghem. Även kostnaderna är mycket svåra att uppskatta i praktiken, så vitt vi kan förstå. Weiss anmärker också att kostnadsnyttoanalys kanske är lite för slagkraftig hos beslutsfattare. Tekniken är principiellt enkel och lättförståelig, och beslutsfattare är vana vid att resonera om kostnader, svårigheterna kan därför kanske underskattas. Den stora fördelen med tekniken är att den gör det möjligt att jämföra olika program, ett behov som ofta är mycket aktuellt för beslutsfattare.

4.6 Sammanfattning

Utvärderingsforskning domineras av den modell som vi kallat för "effektivitetsmodellen." Den modellen kännetecknas av följande arbetssätt: utifrån en analys av hur ett program skall verka, upprättar man hypoteser eller frågeställningar om väntade verkningar, som sedan kan studeras. Själva målanalysen är behäftad med många svårigheter. Flertalet program har diffusa mål, ibland avsiktligt suddiga och t o m motstridande mål. Det tycks vara meningsfullt att skilja mellan mål som gäller själva programmekaniken eller funktionssätt och mål som gäller verkningar eller påverkan på berörda. Samhällsarbete och andra typer av "aktionsprogram" tycks sakna preciserbara mål, varför en utvärdering enligt effektivitetsmodellen riskerar att bli meningslös.
För en centralförvaltning kan frågor om räckvidd, täckning och kostnad hos olika program vara lika angelägna som målsättningar som gäller påverkan av individer. Bl a därför formulerar en del författare en "systemmodell" som alternativ till effektivitetsmodellen. Förutom agerandet utifrån målsättningar, betonas i systemmodellen handlingar utifrån förvaltningens interna utveckling och dess anpassning till miljön.

Många författare pekar på betydelsen av att studera programmets teori och grundläggande antaganden. Med hjälp av en "impact model" - verkningsmodell - kan man skilja mellan idéer om de socia-

la processer programmet är till för att påverka, idéer om hur själva verksamheten inverkar på processen samt idéer om hur individernas deltagande ger önskad effekt. Först då kan man skilja mellan ett "teoretiskt misslyckande" där själva premisserna är oriktiga, och ett "programmisslyckande" där programmekaniken brister.

Samma skillnad gäller mellan funktionssätt och verkningar när man ska upprätta kriterier - d v s frågor som anger villkor som skall uppfyllas för att ett program ska kunna betraktas som lyckat. Kriterier kan t ex gälla "inputs" eller "outputs" - insatta resurser och utvunna effekter.

Den experimentella metoden är den som allmänt förordas i litteraturen - som också vittnar om svårigheterna med experiment. Metodens stora unika fördel är att den gör det möjligt att logiskt binda samman iakttagna effekter med själva programmet. Metoden passar därför effektivitetsmodellens anvisningar. Experimentella designer och undersökningsuppläggningar är också välutvecklade.

En intressant uppläggning är så kallade tidsseriedesign, lämpad för studier av komplicerade förlopp. Svårigheterna gäller genomförandet av experiment i den föränderliga programmiljön. Bland annat har det visat sig vara svårt att finna kontrollgrupper som är oberörda av programmet. Det är vidare besvärligt att undvika en sammanblandning av programeffekter med andra samtidigt verkande faktorer. Experiment tycks kräva ett sorts "isolerat hörn" i samhället.

Som alternativ anges i inledningsskedet mindre krävande uppläggningar. Det är nämligen osannolikt att experiment kommer att avslöja effekter som inte visas av enklare studier. En alternativmetod behövs för program där frågan om generalisering av resultat är av mindre intresse, som t ex i aktionsprogram. Effektivitetsmodellen är inte helt lämpad för sådana program, och följaktligen inte heller experimentell metod. Här föreslås istället så kallad problemidentifierande, beskrivande och processorienterad induktion.
Utvärderingen kan innefatta samhällsvetenskapernas alla tekniker för insamling och bearbetning av detta. Icke-reaktiva tekniker,

d v s analys av journaler, befintlig statistik, iakttagelser och liknande tekniker som inte direkt berör individer kan vara ett nödvändigt komplement till de mera kända enkät- och intervjutekniker na. För databearbetning nämns regressionsanalys som användbar teknik för statistisk analys av de komplicerade orsaksförhållanden, som antas råda vid socialpolitiska program.

5 ATT UTVÄRDERA UTVÄRDERINGEN: 60-TALETS ERFARENHETER

5.1 Inledning

"Utvärdering är ett redskap för beslutsfattande. Dess framgång eller misslyckande kan därför mätas utifrån dess förmåga att påverka policy och resursfördelning... Den senare tidens litteratur är enhällig om att uttrycka utvärderingens allmänna misslyckanden när det gäller att utöva verkligt inflytande på beslutsfattandet". (1970, sid 46-47)

Så här uttrycker Wholey et al. sin samlade bedömning av utvärderingens betydelse i Förenta Staternas socialpolitik. I detta avsnitt vill vi ta upp erfarenheter av 60-talets försök med utvärdering. Många lärdomar finns uttryckta i form av anvisningar och förslag. Förutom sådana anvisningar som redan berörts i avsnitten 3 och 4 kommer vi här att ta upp en del mer allmänna synpunkter. Men först vill vi fråga oss varför så många författare är så besvikna på utvärdering.

Vi har kunnat urskilja två sorters besvikelse. Många författare har upptäckt brister som hänger samman med det som vi här kallar utvärderingens socialpolitiska miljö - t ex att det finns anställda som betraktar utvärderingen som ett hot, eller att utvärdering kan bli politisk kontroversiell. Dessa problem hänger samman med svårigheterna att upprätta utvärdering. Andra författare pekar på brister i utvärderingens metodik. Som exempel på båda sorternas problem tar vi upp den omdebatterade utvärderingen av "Head Start" programmet (ovan, sid 17).

5.2 Utvärderingens miljö

I avsnitt 3 tog vi upp en del problem med att upprätta utvärdering. Bl a nämnde vi att det kan finnas många olika syften för utvärdering, förutom att man söker kunskap om program. Politiker, tjänstemän och andra önskar utvärdering för att kunna påverka programmet eller andra instanser i en eller annan riktning. Vi fann förstås också att de anställda har synpunkter på sitt eget program. Utvärderingen kan påverkas av de anställdas syn, eller också kan utvärderingen bli en källa till konflikt. Forskarens

ideal om en oberoende forskning kan påfrestas av förvaltningens önskemål att avpassa resultat till de rådande politiska förhållandena.
Det är alltså svårt att upprätta utvärdering och svårt att genomföra ett forskningsprogram. Men det finns fler problem som berör forskarens förhållande till politiker och förvaltning. Ett problem som många författare uppehåller sig vid kan sammanfattas så här: beslutsfattare struntar i resultaten av utvärdering, i synnerhet obehagliga resultat.

Fusk

Rossi (1969) uttrycker saken så här:

> Det finns en underbar uppfinningsrikedom i tjänstemäns och fältarbetares sätt att fuska bort utvärderingsforskning... metodologiska nybörjare omvandlar sig plötsligt till experter i urvalsteknik, experimentell design, enkätuppläggning och statistisk analys, eller köper in experter för tillfället. (sid 18).

Rossi pekar på debatten över sambandet mellan cigarettrökning och lungcancer. Tobaksbolagen lyckades i det längsta hitta forskare som på riktiga grunder kunde kritisera de för bolagen misshagliga rönen. Rossi hävdar att det alltid finns en expert som kan finna fel i de mest noggrannt gjorda studier.
Rossis formulering kan te sig drastisk - men innebörden är representativ för litteraturen. Besvikelsen gäller inte bara att missnöjda beslutsfattare alltid kan hitta experthjälp.

Ellis (1971) pekar på fyra problem som har gjort det svårt att upprätta en relevant utvärdering av redan etablerade program. Dessa problem ger samtliga en viss inblick i hur enskilda program fungerar. 1) Utvärderingsforskning accepteras bara delvis, av flera skäl. Informell utvärdering är bruklig. Utvärderingsforskning har använts för kontroll snarare än utredning. Resultaten har använts för att marknadsföra program. 2) Syftena med utvärderingen är ofta suddiga. 3) Det saknas resurser. De anställda är redan överarbetade, ofta hängivna och "gamla i gården". De upplever utvärderingens språk och begrepp som främmande. Detta behöver inte innebära brist på samarbete, utan snarare brist på erfarenheter att utgå ifrån. 4) Det saknas en fullvärdig och

utprövad teknologi. Det är framför allt svårt att studera "amöba-liknande" program som sträcker sig in i nya områden, drar sig ur när det kommer signaler från ovan och alltså hela tiden är i samspel med miljön. Programmen är alltså dåligt rustade vad gäller resurser och erfarenheter för att ta vara på utvärdering. Samtidigt har utvärderaren ingen metodologi som låter det föränderliga programmet studeras. Ellis iaktagelse uttrycker ett allmänt uppfattat problem. Tankarna förs till barnfotografering, när man läser alla önskemål om hur lätt allting skulle vara bara man fick programmen att stå still.

Fiasko

Caro (1971) redovisar sitt deltagande i ett utvärderingsfiasko runt ett så kallat Model Cities program - program som syftade till att upprätta samhällsplanering i amerikanska kommuner - i Denver. Forskarnas ansträngningar till trots, kom de att uppfattas som ett hot av ghettoborna. Planerade enkäter t ex för att kartlägga befolkningen, mötte hårt motstånd. Caro påpekar att forskningsprogrammet lätt kan ses som etablissemangets redskap. Men det var inte bara de fattiga som motsatte sig utvärderingen. Inte heller anslagsgivande myndighet, kommunen eller programanställda var villiga att stödja forskningen när det blev strid. Utvärderingen kan lätt bli en bricka i ett större politiskt spel, menar Caro.

Le Gates (1972) pekar på ett speciellt amerikanskt problem. En del av 60-talets program fungerade inte alls så som var tänkt. Krafter som ligger mellan de beslutande federala instanserna och den fattiga befolkning som skulle gynnas "kapade åt sig" t ex stadsplaneringsprogrammen. Ett ofta omtalat exempel gäller hur medel tänkt som stöd för sanering och förnyelse av låginkomstbostadsområden omriktades av kommuner och affärsintressen. Resultatet blev istället att bostäder i slummen sopades bort och kommersiell utbyggnad av affärslokaler, stadshus och dylikt subventionerades. Som Levine (1969) frågar, vad är det för vits med utvärdering, när det är besvär nog med att få effektiva program till stånd.

Utvärdering som konservativt redskap

Schick (1971) diskuterar utvärdering som ett inslag i 60-talets socialpolitiska utveckling. I ett reformistiskt uppsving kom många samhällsvetare in i den federala förvaltningen. i en "aktivistroll". Kennedy/Johnsontidens socialpolitik betonade nya program och program- och policyanalys. Nixonregeringen innebar ett slut på reformerna (som t ex OEO) och ett ointresse för analys. Enligt Schick föredrog Nixon "utvärdering "framför den sortens analys, som gjordes i PPBS. När helst krav fördes fram på nya program och nya pengar kunde de viftas bort med utvärdering. Utvärdering gillades av två skäl. Dels visar utvärdering oftast "ingen effekt", ett på ideologisk grund önskvärt resultat för nixonregimen. Dels kan utvärdering alltid kritiseras sönder och lämnas åt sidan. I det rådande politiska klimatet var därför utvärdering en trygg satsning.
Schick ser alltså utvärdering inte bara som ett misslyckande utan som ett redskap för de krafter i Förenta Staterna som är uttalade fiender till socialpolitik.

Debatten runt Head Start

Williams och Evans (1969) beskrivning av debatten runt Head Start-utvärderingen är en sorts sammanfattning av de här problemen. Head Start var (och är) ett försök till "kompensatorisk pedagogik". Head Start var tänkt som ett sätt att ge fattiga förskolebarn ett stöd och stimulans, för att de skulle klara sig bättre i skolan. Man ville också arbeta med uppsökande hälsovård och försöka aktivera barnens föräldrar i programmets skötsel.
Head Start var kriget-mot-fattigdomens stolthet - den gjordes till ett obligatorium för samtliga Community Action Programs. Vid 60-talets slut omfattade Head Start en halv-miljon barn, och kostade uppåt $100 miljoner om året.

Office of Economic Opportunity beställde efter sedvanlig anbudsprövning en utvärdering hos Westinghouse Learning Corporation och Ohio State University året 1968.
I undersökningen jämfördes barn i 104 program med ett matchat urval av barn som gick i samma skolor, men som inte deltagit i Head Start. För att bedöma värdet av sommar- och året om-program på barnens skolprestationer gjordes en rad prov. Barnen testades med

en rad standardinstrument (Metropolitan Readiness Test, Illinios Test of Psycholinguistic Activities, Stanford Achievement Test m fl). Barnen rangordnades av sina lärare, och föräldrarna intervjuades.

Innan undersökningen färdigställdes hörde sig president Nixon för om resultaten. Han fick, trots forskarnas motstånd, en förhandsredovisning. Presidenten var då intresserad av att lägga ner OEO, och höll ett tal i februari 1969 där han bl a sade att "de långsiktiga verkningarna av Head Start tycks vara mycket svaga".

Debatten om utvärderingen tog fart när resultaten offentliggjordes. Det visade sig att i stort hade sommarprogrammen inte givit någon större effekt. Året-om-programmen hade en viss betydelse för vissa kognitiva mått i vissa landsändar men var för övrigt utan effekt. Head Start barnen skiljde sig inte nämnvärt från sina jämlika klasskamrater som inte hade gått igenom programmet.
Westinghouseutvärderingen blev hårt kritiserad. Williams och Evans sammanfattar kritiken i åtta huvudpunkter. Mycket summarisk, menade kritikerna att utvärderingen var för smal, eftersom t ex hälsoeffekter inte alls studerades. Den omfattade inte skillnader mellan enskilda program. Urvalet av program sades vara för litet, med hänsyn till de olika etniska geografiska och andra förutsättningarna. Urvalet kritiserades som orepresentativt. Testinstrumenten kritiserades som primitiva och framför allt olämpliga för fattiga barn. Designen (en "statisk gruppjämförelse" i vår teminologi) utesluter inte möjligheten att den matchade jämförelsegruppen i själva verket har bättre förutsättningar. En del kritiker menade att utvärderingen visade att ghettoskolor förtar eventuella effekter av Head Start. Andra hävdade att resultaten kunde tydas så att ett Head Start program kan påverka både deltagare, andra barn och lärare i positiv riktning. Parantetiskt kan vi tillägga att kritiken blev tämligen ingående.

Williams och Evans (op.cit) som delvis var ansvariga för att utvärderingen kom till stånd, menar att Westinghouse-undersökningen ändå var en ganska bra studie. Den kunde ha varit bredare och

en longitudinell studie hade varit att föredra, men resultaten äger nog en viss giltighet, menar de.

Vad blev följden av utvärderingen? Programmet, som var omåttligt omtyckt, fortsatte. Head Start var så pass populärt bland politiker att det kunde överleva själva OEO:s nedmontering. Williams och Evans drar flera slutsatser för utvärdering utav Head Start-utvärderingen. Man får först acceptera att ärlig metodologisk kritik alltid kan riktas mot studier, hur bra de nu må vara. Man bör, menar författarna, ändå försöka få till stånd utvärdering av redan etablerade program. Man bör förfina undersökningsmetodiken. Självutvärdering är en omöjlighet - större arbeten bör utföras av en separat instans och stab.
Utvärdering är bara en möjlig grund för beslut och kan aldrig ersätta sunt förnuft. Slutligen,"miljön för meningsfull utvärderingsforskning är en blandning av metodologi, byråkrati och politik; därför kommer utvärdering ofta att råka ut för kritik som är metodologisk till formen, men ideologisk till innehåll." (sid 131). Sammanfattningsvis, erfarenheterna med Head Start är paradoxala. Utvärderingen tycks visa att det är svårt att påverka omfattande sociala problem med ett enda program. Debatten runt utvärderingen visade hur svårt det är att presentera en tillfredsställande produkt. Nixons användning av resultatet visar hur utvärdering av ett kontroversiellt program som människor betraktar som viktigt kan bli ett led i politiska konflikter. Head Starts förmåga att överleva utvärderingen visar att utvärdering trots allt är bara en av flera tänkbara grunder för beslut.

Utvärderingens metodologiska brister

Vi kan nu övergå till den metodologiska kritiken. Vi har redan sett hur olika författare utpekat brister i t ex effektivitetsmodellen. I aktionsprogram kan en effektivitetsutvärdering bli sen, irrelevant, dyr och ställa till besvär. Vi har också sett hur den experimentella metoden har väldiga förtjänster men visar sig vara svår att genomföra i verkligheten. Även genomförda experiment kan vara svårtolkade - vi kan erinra oss exemplet med Weekend Ranger-programmet (sid 41), där det var osäkert om minskad brottslighet berodde på innehållet i behandlingen eller det faktum att behandlingen ägde rum på helgerna och utanför hemorten.

Experiment är förträffliga men görs sällan, (aldrig,enligt Rossi, 1972). Vad gör man då istället? Den statistiska gruppjämförelsen i Westinghouse-undersökningen kan ändå betraktas som ganska avancerad - den bygger nämligen på någon sorts faktisk jämförelse. De flesta studier som görs är gjorda med icke-experimentell design, och då är det som kallas för en-gångsfallstudie vanligast.
Houston konstaterar att de vanligaste post hoc efter-studierna "tillåter inte valid härledning av programeffekter." (sid 59)

Scanlon et al. (1972) har en liknande kritik av utvärderingens metodologi. Som vi har sett, är en-gångs studier det som görs - det som skulle behövas i författarnas ögon, vore kontinuerliga studier. Det vanligaste är att program studeras utifrån programmets egna kategorier - medan "processdata" som skulle göra det möjligt att granska de grundläggande antagandena saknas. Man arbetar med små urval och med hjälp av grova genomsnitt - önskvärt vore undersökning och analys som uppmärksammar "naturlig variation" bland programdeltagare. Dessa brister gör mycken utvärdering oanvändbar, menar författarna. "Sammanfattningsvis, det som vi hittills sett är smal effektivitetsutvärdering för beslutsfattare, subjektiva förvaltningsstudier för högre tjänstemän och meningslös datainsamling för fältarbetande." (sid 29)

Nu är metodologiska brister delvis en följd av forskningens organisation i Förenta Staterna, menar Williams (1972). Det finns flera hinder som gör att de existerande samhällsvetenskapliga disciplinerna inte kan presentera bra utvärderingar. Socialpolitik är för det första komplicerat. Den fordrar stora och dyra tvärvetenskapliga studier. Samhällsvetenskaparna har inte någon erfarenhet av projekt av den omfattning som skulle behövas, enligt Williams. Tjänstemän och andra som skall handskas med forskning är för ovana och för få. Följden blir otillräckliga studier vars värde inte kan bedömas som de, som beställt dem, och som bl a därför inte används.

Samtliga parter kan bli lidande av denna ordning. Politiker t ex blir alltför imponerade av kvantitativa data. Felaktiga resultat kan skada program och anställda. Forskarna hamnar lätt i po-

litiska strider. Williams befarar att den utvärdering som nu görs i amerikansk socialpolitik gör mer skada än nytta för forskarna och för dem som ansvarar för programmen.

5.3 60-talets lärdomar

Den ton av besvikelse och nederlag som präglar en del av litteraturen är svår att ta miste på. Den besvikelsen gäller förstås hela den socialpolitiska utvecklingen i Förenta Staterna under 70-talets början. Som Williams och Evans (op. cit) avslutar sin artil om Head Start:

> "När vi nu ställer dessa frågor kommer vi in i gråa fält, ansatta av ihärdig tveksamhet, utan någon glimt av genomträngande sanning.
> Detta tycks vara passande - för att stå osäkert i en motstridigheternas gungfly återspeglar vår tids verklighet. 1965 års optimism är ljusår bort." (sid 132)

Samtidigt är litteraturen fylld av vunna erfarenheter. Många lärdomar har redan redovisats. Här vill vi komma in på några allmänna frågor. När är utvärdering möjlig och önskvärd? Vilka förväntningar på utvärdering är rimliga? Hur kan man förbättra utvärderingens förutsättningar att påverka beslut och komma till användning?

Ibland är det ingen idé

En viktig lärdom av 60-talets utvärdering kan uttryckas så här: utvärdering är möjlig och önskvärd endast under vissa bestämda villkor. Hawkbridge och Chalupsky (1969) ställer fem frågor med syftning på utbildningsprogram. Kan man svara "ja" på dessa frågor då bör en utvärdering vara möjlig:

1. Kan målen mätas?
2. Planeras behandlingen utifrån målen?
3. Finns det lämpliga instrument tillgängliga som mäter måluppfyllelse?
4. Kan adekvata urval av målbefolkningen studeras för- under- och efter behandlingen?
5. Kommer resultaten att kunna uttryckas i kvantitativ hellre än kvalitativ data?

Nu kan vi konstatera att författarna på det här sättet uttrycker sin syn på hur en meningsfull forskning bör se ut. Som vi sett finns det författare som yrkar på en kvalitativ forskning för program som saknar mål som kan studeras meningsfullt i kvantitativa termer.

Rossi (1972) anger tre villkor för meningslös utvärdering:

> "... policyanalys eller utvärdering kan bli meningslös om den ger resultat som inte skiljer sig från välinformerade gissningar, om beslutsfattare struntar i den och om den ger resultat långt efter den tiden då resultaten kunde ha omsatts. " (sid 44)

Weiss (1972) ger fyra andra villkor. Utvärdering är ingenting att ge sig på när 1) allt är klappat och klart och det inte finns några frågor att ställa om programmet. 2) När programmet inte har egentliga mål - eller har skiftande mål, eller i själva verket är ett skenprogram. 3) När de som borde veta vad det hela handlar om inte är överens om vad programmet skall åstadkomma. Då är det troligt att utvärderingen inte används. 4) När det saknas pengar och/eller kvalificerad personal för att driva forskningen.

Det måste alltså finnas praktiska, politiska och organisatoriska förutsättningar för att utvärdering överhuvud taget skall vara något att tänka på. En lärdom av 60-talet är att därför att utvärdering blir meningslös och t o m skadlig om inte det finns en önskan om den, någon sorts uppfattning om vad programmet har för syften, frågor att ställa om programmet, pengar och kvalificerad personal. En smärtsam lärdom av 60-talet är att utvärdering mycket väl kan bli ett fiasko - även när dessa praktisk-politiska förutsättningarna finns.

Rimliga förväntningar

Denna medvetenhet uttrycks på ett annat sätt - många författare manar till rimliga förväntningar på både sociala program och på utvärderingen.

Rossi (1971) menar att man helt enkelt inte ska utgå ifrån att utvärdering kommer att påvisa programeffekter. Människor påver-

kas av en lång rad program idag - ska man vänta sig att ett nytt och kanske litet program kan ha stora effekter? Man bör inte bli besviken när en utvärdering visar "inga effekter." Istället bör man kanske ha måttligare pretantioner med försöksverksamhet, menar Rossi.

Wholey (1972) påminner om svårigheterna att få till stånd en sund och brukbar utvärdering. Man ska inte vänta sig stora framgångar med begränsade resurser, hävdar han: "Valid, pålitlig utvärdering är mycket svår att prestera och kan komma att kosta mycket pengar."

Caro (1971) vars erfarenheter av utvärdering inom ett Model Cities program nämnts ovan (sid 53), menar att man kanske inte kan vänta sig resultat överhuvud taget, åtminstone inte resultat i vanlig bemärkelse:

> "Den lokala utvärderingens största bidrag på kort sikt är nog pedagogiskt, snarare än direkt produktivt. Forskarna kan kanske visa projekttjänstemän att utvärdering kan vara en källa till förslag, rikta större uppmärksamhet mot effektiviteten och dra in mera ordnade tillvägagångssätt i programutvecklingen. Det är kanske orimligt att vänta sig mer." (sid 317)

En viktig lärdom av 60-talets utvärdering är att man inte bör ställa alltför höga krav på vare sig program eller utvärdering. För en del författare leder denna insikt till en ståndpunkt likt Caros: utvärderingens främsta förtjänst är kanske som ett sätt att tänka och se på socialt arbete. För andra, t ex Wholey et al (1970) blir slutsatsen att man helt enkelt inte borde satsa pengar på lokal utvärdering av enskilda program.

Wholey et. al menar att det är mycket besvärligt att få utvärderingsstudier som binder samman enskilda program och effekter. Även när det sker, finns det ingen grund för generalisering då programbehandling inte kan reproduceras. Ojämförbara utvärderingsstudier är till nytta varken för de anslagsbeviljande myndigheterna eller för de lokala programansvariga. Wholey et al föreslår jämförande utvärdering istället. Studier som jämför flera likartade projekt, eller som jämför olikartade projekt i samma miljö kan kanske ge användbara resultat.

Metodologiska förslag

Utvärderingens metodik har också varit föremål för debatt och vissa lärdomar har redan berörts i metodikavsnittet. I vår diskussion av effektivitetsmodellen har vi kunnat peka på flera sorters kritik.

En går ut på att en alltför trång uppmärksamhet på (manifesta) mål kan få som följd att man missar väsentliga drag i ett programs utveckling. Vi har också sett hur den experimentella metoden är överlägsen andra metoder för effektundersökning, men har visat sig vara svår att genomföra i verkliga program. Vi kan här erinra oss att intressanta kvasiexperimentella designer har arbetats fram på senare år, likaså har tekniker utvecklats för statistisk analys som kan användas för problem där orsaksförhållandena antas vara komplicerade. Många författare sammanfattar sina erfarenheter med krav på bredare och djupare studier. En översikt av 60-talets bristande arbetsmarknadsstudier föranledde följande kommentar av Levitan och Taggert (1971):

> "Program måste studeras utifrån kunskap om det klientel de betjänar, och i direkt relation till alternativa sätt att hjälpa samma individer. De grundläggande antagandena måste prövas, och inte bara programformerna." (sid 102)

Författarna har några metodologiska förslag på hur studier kan göras bättre. Ett uppslag är longitudinell uppföljning av individuella deltagare i arbetsmarknadsprogram. Som vi har sett, är longitudinella studier ett vanligt önskemål, även på andra områden som ett sätt att se vad som egentligen ligger bakom de genomsnittliga värdena som används för att beskriva programmet.

Levitan och Tagget föreslår också en blandad metodologi med parallella studier och studier som jämför olika kombinationer av program: som vi har sett är individer i själva verket i varje ögonblick utsatta för flera socialpolitiska program, varför studier av ett enda program är i sig för begränsande och på sätt och viss missvisande. Slutligen föreslår Levitan och Taggert intensiva studier av misslyckade program för att få fram en kunskap om vad man bör undvika och hur man kan undvika undergång.

Ett annat slags lärdom gäller spridning av resultat. En vanlig erfarenhet tycks vara att resultaten inte når beslutsfattarna.

Weiss (1972) föreslår att man tänker på andra redovisningsformer än konventionella stencilerade rapporter. Som förslag nämner hon kortare rapporter, personkontakter och konferenser som alternativa spridningssätt. Ett annat förslag gäller mottagarens omtalade oförmåga att tillgodogöra sig resultatet som eventuellt når fram. Weiss pekar på nytillkomna tjänster för forskningstillämpning inom den federala förvaltningen. Dessa tjänstemän arbetar med att i samråd med lokala program definiera frågor, hitta lämpliga forskningsresultat, följa forskningen på området och fungera som konsult i tillämpningen.
Sådana tjänster ökar förvaltningens chanser att ta vara på utvärderingen.

Resultatens spridning

Ett annat skäl till varför resultat inte når fram kan uttryckas på det här sättet: forskare betraktar programmets effekter på ett systematiskt sätt, men inte effekterna av det egna arbetet. Stufflebeam (1968) föreslår en omfattande planering av utvärderingsarbetet, där en analys av olika intressenters kunskapsbehov är vägledande för ett planlagt arbete med resultatspridning. En del lärdomar om resultatspridning är ganska elementära. Flera författare, t ex Bruce (1972), menar att en grundförutsättning för spridning är "timliness" - att resultaten kommer i tid, helt enkelt. För att acceptera insikten om att forskning borde ge svar på frågor när de är aktuella måste man vara med på att man har en avnämare som har ett intresse av resultaten. Detta förhållande är tydligen svårförenligt med bilden av den oavhängiga och objektiva forskaren, en bild som stämmer dåligt med utvärderingens praktik.

Spridningen, eller bristen på spridning är förstås bara ett av skälen till att intressenter "struntat i " forskningen. Ett skäl är att det alltid finns mycken möda investerad i pågående program: det är svårt att gå med på att ett program man satsat mycken tid

och kanske kärlek på inte leder till någon effekt. Rossi (1969) föreslår därför att forskaren i förväg arbetar fram två sorters utvecklingsplaner: en som kan följas ifall utvärderingen visar dålig effektivitet, och en som gäller om utvärderingen skulle ge positivt utslag,

Det kanske viktigaste sättet att övervinna förvaltningens motstånd mot obehagliga eller opassande resultat är att ge förvaltningen en roll i utvärderingen inklusive dess metodologiska uppläggning. Ferman (1969) och andra föreslår som vi redan sett ett intimt samarbete med förvaltningen. Har man varit med om att ställa frågorna blir man kanske inte obehagligt överraskad av svaren. En viktig lärdom är också att man får söka former för utvärdering som passar programmets syften och karaktär. En sådan slutsats är på ett sätt kontentan av Weiss och Reins syn på utvärdering i aktionsprogram.

Varför "ingen effekt"?

Slutligen kan vi nämna en slutsats som Weiss (op. cit) drar av de många rapporter som visar ingen eller liten effekt. En tänkbar förklaring är helt enkelt att många sociala program verkligen har liten effekt, därför att de är dåligt genomtänkta och dåligt genomförda. En gång i tiden kunde man få dramatiska resultat med t ex hygienprogram. Men de problem som finns i moderna industrisamhällen är envisare, svårare att angripa framgångsrikt med enkla medel, menar Weiss.
Det är också fullt tänkbart att gamla idéer och gamla tillvägagångssätt inte är särskilt bra: nya program är ofta i själva verket en sorts omarbetning av gamla idéer och traditionella programinslag. Weiss menar att den väsentligaste bristen är att program är för begränsade för att kunna påverka multiproblemområden: "Varje program angriper en aspekt av komplicerade invävda komplex - inte bara utan samordning utan i tävlan om makt och prestige." (sid 128)

Weiss menar att de vunna erfarenheterna av utvärderingsforskningen pekar mot behovet av en annorlunda socialpolitik, som kunde utvecklas genom "fundamentala sociala experiment." I den omfattande försöksverksamhet i liten skala som Weiss önskar skulle utvärdering kunna få en roll:

> ...alltefter som program utvecklas utifrån bättre kunskaper, med bättre organisatorisk uppbyggnad, samt större integrering med närstående institutioner och den gemensamma policyn. Utvärdering kan mäta innovationers effektivitet och avgöra vilka drag som är verkningslösa och vilka som kan användas för vidare utvecklingsarbete. Utvärdering har många brister, men den tycks fortfarande erbjuda ett tillfälle till större rationalitet i socialpolitiska beslut. (sid 128)

5.4 Har utvärdering någon framtid i Förenta Staterna?

Utvärdering är bara ett inslag i 60-talets rörelse i amerikansk socialpolitik. Vi har hävdat att denna rörelse har stått på en ideologisk grund: reformiver, statsingripanden och rationalism är de ord vi valt att kännetecknа även den amerikanska "liberala" reformismen. De senare årens politiska utveckling har däremot gjort det aktuellt att fråga om en sådan socialpolitik är möjlig och önskvärd i Förenta Staterna. När vi nu frågar oss om utvärderingen har någon framtid är det mot bakgrund av denna utveckling.

Det finns de som menar att en teoretisktkonsekvent och rationell politik är omöjlig eller svår att nå. Moynihan (1969) t ex hävdar att kriget mot fattigdomen misslyckades, därför att det byggde på teorier som omsattes i program utan egentlig hänsyn till de politiska konsekvenserna. Samhällsvetenskaperna kan få betydelse först när de är beredda att underordna sig och acceptera det omgivande politiska systemet, menar Moynihan.
Moynihans argument är delvis empiriska - många är överens om att kriget mot fattigdomen inte fungerade i stora stycken. Men de vanligaste argumenten mot 60-talets socialpolitik har varit ideologiska: är t ex planerade samhälleliga ingripanden överhuvud taget önskvärda? Denna kritik tar många former. Exempelvis Friedman (1969) underkänner all socialpolitik inklusive socialförsäkring, skolor och offentliga institutioner. Ett ökat välstånd möjliggör att människor själva kan köpa de tjänster de behöver; statsingripanden förhindrar marknadsmekanismerna som annars skulle främja effektiva tjänster. Friedman har, som ordförande i Nixons ekonomiska råd, haft ett visst inflytande. Hans idéer

märks t ex i lagstiftning som främjar fri företagsamhet på barnstugeområdet.

Denna ideologiska kritik har förts med en hetta som svenska läsare säkert har svårt att förstå. Kriget mot fattigdomen blev föremål för både ideologiska och mera handgripliga angrepp. OEO var givetvis en del av den exekutiva makten. Nixon-regeringen fann det riktigt att under stor uppståndelse strypa kriget mot fattigdom genom att i praktiken avveckla OEO. Befattningshavare beordrades att lämna lokalerna inom åtta timmar, tjänsterum låstes, dokument och tillhörigheter fördes bort. Samma öde drabbade regionalkontoren, trots kongressens och pressens ramaskri.

Som Schick (1973) påpekar drabbade Nixons vrede både förvaltningen och de akademiska kretsar som inbördes stödde varandra under 60-talet. Man avvecklade inte bara OEO, man upphörde med hela PPBS-systemet. Idéerna om planering och analys sågs också som liberala påfund. Sammanfattningsvis, under 70-talets början avvecklades många socialpolitiska program i Förenta Staterna av en regim som hävdar att statsingripanden är onödiga och som förnekar politisk rationalism.

Försvaret för 60-talets politik bygger också på ideologiska grunder. Vi kan belysa påståendet med ett längre citat från ett intressant dokument. Michael Harrington är en amerikansk socialdemokrat, vars bok om fattigdom The Other America utlöste debatten som ledde till kriget mot fattigdomen. Socialpolitiken ägnas uppmärksamhet i ett principuttalande som Harrington (1974) författat, med den hoppfulla titeln "Mot en socialistisk närvaro i Amerika."

> Både de som i Vita Huset planerar och kollektiviserar ekonomin på storföretagens villkor och de nykonservativa flyktingarna från vänstern säger att 60-talet misslyckades, att landet kastade bort pengar i en orgie av ogenomtänkta och radikala nymodigheter.
> Vi förkastar denna myt, oavsett om den visar sig i presidentens karga budget eller i en artikel av någon avradikaliserad professor. 60-talets framgångar visade att staten i själva verket kan minska arbetslöshet och diskriminering - även om framgångarna begränsades. 60-talets misslyckanden visar att dåligt finansierade program som litar till den privata sektorns samvete inte kommer att uppnå sina uttalade mål - eller mer precist, kommer att följa ett dolt program och fungera som hjälp åt de välbergade snarare än åt de fattiga. (sid 7)

Är det då nödvändigt att ta ställning på det politiska planet för att kunna diskutera utvärdering? Weiss gör det i citatet ovan, när hon talar om utvärdering som ett "tillfälle till större rationalitet i socialpolitiska beslut": ställningstagandet är för rationalism.

Utvärdering är ett sätt att se på socialpolitik som betonar "policy" och som är till för att besvara frågor om policy lyckas eller ej. Utvärdering blir intressant först när man har tagit ställning till frågan: är det möjligt och/eller önskvärt att eftersträva en rationell politik?
I Förenta Staterna är den senare frågan fortfarande under debatt, varför utvärderingens framtida utveckling är oviss.

5.5 Sammanfattning

Många författare är besvikna över 60-talets utvärderingsforskning i Förenta Staterna. Vi kan kort återge huvuddragen i denna självkritik. Beslutsfattare struntar i resultatet. Forskning blir indragen i politiska tvister. Även de starkaste studier kan kritiseras på metodologiska grunder. Ideologisk kritik tar metodologiska uttryck. Forskningen är metodologiskt svag och dess värde tveksamt. En del ser utvärdering som ett redskap för de konservativa krafterna som vill motverka nya sorters program och avveckla de befintliga programmen.

Bland lärdomarna av 60-talet märks förslag till realistiska förväntningar - många program har faktiskt liten effekt, sund forskning är både svår och dyr. Utvärderingsforskning är inte möjlig eller önskvärd vid alla program. Bland nödvändiga villkor är 1) det finns frågor att ställa om programmet, och ett intresse för kunskap om programmet 2) någon sorts enighet råder om programmets egentliga syften och arbetssätt 3) förutsättningar finnes för att man får fram resultat som är bättre än gissningar.

En viss metodologisk och teknisk utveckling har skett, som tillsammans med de praktiska erfarenheterna tyder på vissa möjligheter för en användbar utvärdering. I så fall fordras en bredare syn på programmen och deras grunder, en planering av utvärderingens

spridning och användning och kanske speciella tjänstemän för forskningstillämpning inom förvaltningen. Det är också möjligt att de nedslående resultat, som påvisas i många studier är ett uttryck för omfattande brister i dagnes begränsade och osamordnade sociala program.

Kan utvärdering spela en roll i försöken att skapa mera effektiva och rationella program, som angriper industrisamhällens multiproblemområden? Nixon-regeringens nedrustning av kriget mot fattigdom i synnerhet och socialpolitik i allmänhet motiveras ideologiskt: statsingripanden bör inte förekomma, planering och analys likaså. Frågan om utvärdering har någon framtid, blir i sista hand en del av frågan, om det är möjligt att föra en rationell politik i Förenta starena.

Denna fråga lämnar vi obesvarad. I avhandlingens sista avsnitt ställer vi frågan på nytt, men då med en annan destination, nämligen - har utvärderingsforskning en framtid i Sverige?

E N U T V Ä R D E R I N G A V P R O J E K T S K Ä R H O L M E N - V Å R B E R G

1 INLEDNING

Ämnet för denna avhandling är "Att utvärdera sociala program". Det är vårt arbete runt Projekt Skärholmen-Vårberg som har väckt vårt intresse för ämnet och betingat våra studier utav det. Därför vill vi presentera våra utredningar, som också kan fungera som exempel på utvärderingsforskning i ett svenskt sammanhang.

Vår redogörelse inleds med en kort redovisning av projektet, dess idébakgrund, dess sätt att fungera i praktiken, och forskningens plats inom projektet. Därefter följer, i kronologisk ordning, de ursprungliga sammanfattningarna av utredningarna, flertalet med inledande kommentarer.

2 EN KORT BESKRIVNING AV PROJEKT SKÄRHOLMEN-VÅRBERG

2.1 Inledning

Syftet med denna beskrivning av projekt Skärholmen-Vårberg är att ge läsaren en grov uppfattning om varför projektet kom till, planernas avsikter, projektets utformning i fältet och forskningsgruppens roll inom projektet.

Vi vill använda vårt arbete som en "fallstudie" där läsaren kan studera sammankopplingen av programbakgrund, förhållande forskare - tjänstemän, metodologiska val och spridning av resultat.

En del av källorna till redogörelsen omnämns i texten. Här kan vi hänvisa den läsare som vill veta mera om projektet till verksamhetsrapporterna 1-7 (Projekt Skärholmen-Vårberg 1972a, 1972b, 1973a, 1973b, 1974a, 1974b). Dessa verksamhetsrapporter används som källor för vår beskrivning av projektet.

2.2 Projektets bakgrund och planering

Idébakgrunden

Det programförslag som så småningom blev Projekt Skärholmen-Vårberg arbetades fram av en grupp tjänstemän från sex kommunala förvaltningar under 1969-70. Här vill vi summariskt beskriva idébakgrunden, vilka upphovsmännen var, varför man valde Skärholmen, vad man tänkte sig för inslag i projektet och hur den formella beslutsgången gick. Vår huvudkälla för redogörelsen är arbetsgruppens planeringspromemorium (Stockholms Barnavårdsnämnd, 1970).

En rad olika linjer i 60-talets socialpolitiska debatter möttes i arbetsgruppens diskussioner, såsom de dokumenterats. Främst figurerade erfarenheter från flera förvaltningar av efterkrigsförortens ungdomsproblematik. Befolkningssammansättningen i förorterna präglas alltjämt av en övervikt av unga familjer. Man brukar tala om att en period som börjar ungefär tio år efter inflyttningen kännetecknas av ungdomsbrottslighet, problem i skolorna, apati o s v. Projektet skulle vara ett sätt att förebygga denna problemperiod.

I PM:et talar man också om svårigheter och misslyckanden med olika försök till rehabilitering av "asociala" ungdomar. Man hänvisar också till en rad forskningsarbeten om ungdomsbrottslighetens utbredning och spridning neråt i åldrarna. Här finns alltså ytterligare två skäl till en förebyggande ansats.

PM:et återspeglar en del av debatten runt den s k integrationstanken, d v s idéen om att en större samordning av de olika socialvårdande institutionerna skulle ge bättre och effektivare tjänster. Själva arbetsgruppen var i sig en sorts uttryck för denna tanke. En diskussion om någon sorts förebyggande program i en ny förort hade förts en längre tid av tjänstemännen vid Barnavårdsnämndens Fritidsavdelning. När rektorerna från Skärholmen och Vårberg tog kontakt med avdelningen tog diskussionerna fart. Den tidigare gruppen vid avdelningen utökades med rektorerna samt förvaltningsledning från Barnavårdsnämndens Sociala avdelning (barnavårdsbyråerna m m), BvN:s Barnstugeavdelning, Parkavdelningen och Idrotts- och Friluftsstyrelsen.

Varför just Skärholmen?

Att projektet lokaliserades till det hårt kritiserade Skärholmen betingades av flera faktorer. Viktigt var givetvis att rektorerna där efterfrågade en satsning på sina områden. Där pågick också försöksverksamhet med öppna fritidsaktiviteter för 7-13 åringar, ledd av fältassistenten, som i Stockholm hör till Fritidsavdelningen.
Dessutom pågick försök med utökad fritidsverksamhet inom skolorna och en utbyggnad av fritidshemmen.
Vidare fanns i Skärholmen en kärna av engagerad personal vid den psykiska barn-och ungdomsrådgivningen (PBU), stadsbibliotekets filial,barnavårdsbyrån m fl som oroades inför områdets problem och som hade inbördes kontakt. Personalen pekade på barn som belamrade biblioteket, som drev omkring i Skärholmens Centrum o.s.v.
Den ursprungliga vid Fritidsavdelningen hade kretsat runt förorten Bredäng, men inför de olika krav som fördes fram från fältet blev Skärholmen och Vårberg orten för projektet.

Projektets mål

De linjer arbetsgruppen drog upp betingades av dess uppkomst, sammansättning och de idéer som diskuterades. Man betonade två sorters problem: fritidsverksamhet i förebyggande syfte och speciella åtgärder för "problembarn". Huvudmedlet man valde var utökad organiserad sysselsättning på eftermiddagarna för skolbarnen, 7-13 åringarna. Denna sysselsättning skulle vara varierad, dvs. både inom- och utomhus, med både slutna grupper (med medlemskap och fast tid) och öppna, vid skolorna och i bostadsområden, och vara av olika typer, såsom teater, idrott, hobby o s v.
Föräldrar skulle bli delaktiga i barnens fritid utanför hemmet. Föreningarna skulle få löner för sina ledare för att underlätta en expansion. En gemensam utbildning för fritidsledare skulle utföras inom projektet. Man ville ha en samlad planering, och föreslog inrättandet av en lokal "koordinator" som skulle samordna de olika förvaltningarnas utbud och i övrigt ansvara för lokal projektledning.
Så vitt vi vet var denna "koordinator" en ny sorts tjänsteman. Koordinatorns funktion skulle vara att länka samman de olika förvaltningarna i en gemensam arbetsuppgift i ett begränsat geografiskt område och under begränsad tid.

Arbetsgruppen betonade vikten av en lokal "förankring" bland stadsdelarnas allmänhet och organisationer. För detta syfte skulle det finnas någon sorts forum för kontakt mellan befolkningen och projektet. Projektet skulle få en s k "rambudget" för att det snabbt skulle kunna verkställa nya förslag och verksamheter.

Utöver fritidsverksamheten tänkte man sig ett institutionssamarbete som ett sätt att underlätta "problembarnens" situation. Man förordade "samarbetsvägar" mellan PBU, den sociala barnavården, fritidsverksamheterna och skolorna. Samarbete skulle möjliggöra en tidigare uppspårning och behandling av problembarnen. Samma sorts samverkan skulle prägla projektet och dess ledning, som föreslogs bli BPS-organet - alltså kontaktorganet för ledningen av barnavårdsförvaltningen, polisen och skoldirektionen, för detta ändamål utökat med park- och idrottsförvaltningen.

Planeringsgruppen sammanfattar "det nya projektet" så här:

> att en hel stadsdel - avgränsad geografiskt - blir föremål för en systematisk plan med syftning såväl socialt som i fråga om fritidsutbud
>
> att planen genomföres tvärinstitutionellt
>
> att planen föres ut på "gräsrotsnivå"
>
> att planen följes av viss vetenskaplig expertis
> (sid 23)

De formella besluten

Hur vanns politikernas gehör för projekttanken?
Planeringsdokumenten visar att arbetsgruppen lämnade en rad informella och formella informationer. Bl a arrangerade barnavårdsnämnden och ungdomsstyrelsen ett extra sammanträde i Skärholmen under våren 1970. Ett formellt uppdrag till gruppen för utarbetande av ett kostnadsförslag kom i maj 1970. Ett beslut för projektet fattades i nämnden i februari 1971 och drätselnämnden i april samma år.

2.3 Projektet i praktiken

Hur utvecklades detta projekt i praktiken? I detta avsnitt vill vi ge en bild av projektets vardagsarbete, koordinatorns uppfattning om sitt uppdrag, föreningskonsulenternas och projektledarens roll. Vidare berör vi projektets "närvaro" i stadsdelarna, projektets kostnader och dess avslutning. Våra källor här är verksamhetsrapporterna, våra intryck och en bandad intervju med koordinatorn (Larsson,1973).

Projektets vardag

Projektets vardag i den trånga bemärkelsen koordinatorns och projektkontorets arbete låter sig snabbt beskrivas. Kontoret bestod av ett rum på cirka 20 m^2, som lånades av Hägersten-Skärholmens Föreningsråd i deras lokaler i Skärholmen Centrums utkant. Ursprungligen satt där koordinatorn, Åke Larsson, kanslisten,Berit Bjelke (senare Helen Hellström), kansliassistenten Börje Söderstedt och på deltid forskningsledaren Robert Bell, som huvudförfattaren högtidligen kallades, Maj-Britt Höckert, Kerstin Kolm och Stefan Westius. Så småningom fick forskarlaget utnyttja ett rum i ungdomsgården en trappa upp. Rummet intill kontoret kunde ofta lånas för sammanträden, och projektet hade tillgång till föreningsrådets kansli för stencilering.

Koordinatorn arbetade huvudsakligen i lokalen. Den största delen av hans tid, i synnerhet under projektets första nio månader, ägnades åt upprustningen av fritidsverksamheterna - att ordna lokaler, anställa ledare, sprida information, samråda med befintliga verksamheter. Praktiskt sett fylldes hans tillvaro av telefonsamtal - från parkavdelningen, till kulturkommitén, Svenska Bostäders förvaltare, styrelseledamöter i Västbergaringens folkdanslag o s v. Likaså besöktes kontoret av ledare, lärare, föräldrar, butiksinnehavare, journalister m fl. i en stadig ström, individuellt eller för större sammanträden. Under vissa tider gick också kvällarna och helgen åt på samma sätt.

Vad handlade samtalen om ? Ett exempel skulle kunna vara den gången Frälsningsarméns lokala kår ville expandera sina lokaler för scoutverksamhet. Koordinatorn och kårledningen förhandlade i rummet intill kontoret om pengar för materialinköp - bräder och färg behövdes för inredningen. Man passade på att prata om den ungdomsinstruktör kåren tänkte anställa.

Ur denna kontakt kom en inbjudan till koordinatorn att predika en söndag. Ur kontakter föddes alltså nya kontakter.
Koordinatorn hade också ett mera direkt ansvar för de tre öppna lokaler som sorterade direkt under projektet. Dessa lokaler var en fortsättning på fältassistentens försöksverksamhet med daglig eftermiddagsaktivitet i Skärholmen.

Arbete med andra målsättningar följde liknande spår. Sammanfattningarna nedan av rapporter om försöken med institutionssamarbete och föräldradelaktighet kan ge mer upplysning om innehållet i koordinatorns sysslor.

Andra medarbetare

De två halvtidsanställda föreningskonsulenterna Fredrik Schwartz och Melker Lagerfeldt arbetade både i direkt anslutning till en lokal förening, Vårbergs Unga Örnar resp Vårbergs Scoutkår (SSK). Båda fungerade som ledare inom den egna organisationen och fick i övrigt fria händer för att försöka stödja de övriga föreningarna. Deras kontakter med koordinatorn var under det första året sporadiska. En följd blev konflikter och så småningom en samrådsgrupp för projektstab, konsulenterna och föreningsrådet. En tredje konsulent för idrottsverksamheter, Gunnar Lindkvist, arbetade på själva kontoret under projektets sista år.
Projektledaren Anna-Greta Gustafsons ställning var följande. Projektledaren hade deltagit från början i den arbetsgrupp som planlade projektet. På de 10 timmar i veckan som hon avsatt av sin tjänst under själva fältarbetet gick kanske lika delar till planering, fältbesök, sammanträden i Skärholmen-Vårberg och sammanträden med övriga delar av förvaltningen. Projektledaren deltog i alla öppna möten, kursarbeten för personal och andra offentliga sammanhang. Vidare föredrog projektledaren verksamhetens utveckling inför BPS-organet, och inhämtade ledningens synpunkter.
Vi kan också säga några ord om kontorspersonalens ställning. Utöver sitt handhavande av de praktiska spörsmålen runt projektet deltog ofta kanslisterna i de interna diskussionerna. Ett uttryck för denna arbetsordning är kansliassistentens medförfattarskap i en av forskningsrapporterna.

Torbjörn Stockfelt fungerade som vår handledare. Han följde kontinuerligt under verksamhetsåren både på sitt eget och på vårt initiativ. Vidare ordnade Stockfelt sammanträden mellan projektmedarbetarna och kollegorna vid tre andra samtida projekt:
Aspuddenprojektet, Fagersjöprojektet och Projekt Tensta-Rinkeby, som tillsammans med oss utgjorde det s k SAFT-projektet. SAFT-projektets agerande gentemot anslagsgivare samordnades därigenom i viss utsträckning.

Koordinatorns roll

Koordinatorn var den centrala figuren i projektet, så som vi uppfattade det. Hur såg koordinatorn på sitt uppdrag? Koordinatorsrollen blev ofta ett ämne för samtal inom projektstaben.
Själv ansåg koordinatorn att hans arbete innebar att han skulle tillvarata Skärholmsbornas och deras barns samt den lokala personalens intressen gentemot kommunförvaltningen. Hans främsta redskap var hans överblick och kontakter. Samtidigt skulle han planera och själv arbeta för en mer fullständig social service inom stadsdelarna.
Koordinatorn var något oroad av att hans ställning liknade en lokalpolitikers, utom att han inte kunde avsättas i val. På samma plan saknade koordinatorn ett folkvalt organ som låg närmare till hands än de kommunala nämnderna.
I varje fall kompletterade hans arbete de lokala organisationernas snarare än ersatte dem, och han kunde peka på förtroendet som fanns för hans arbete hos organisationerna.

Projektets närvaro

Hur uppfattades projektet av dem som bodde och arbetade i Skärholmen och Vårberg? Vi kan först skilja mellan två sorters "projekt". En fritidsledare kunde säga "låt oss gå upp till projektet" och då mena projektkontoret och koordinatorn. Men projektet fanns också i en mer diffus bemärkelse hos en del personalgrupper inom skolan, fritidsverksamheterna och barnstugor - vid offentliga möten kunde man ibland säga "vi i projektet", då i bemärkelsen "alla vi som arbetar socialt med barn och ungdom i Skärholmen och Vårberg."
Det var kanske i den här senare formen som projektet märktes mest bland fältarbetande. Hos en del fanns det en känsla av att nya lösningar hade beslutsfattarnas stöd och sanktion. Projektkontoret och koordinatorn var en resurs för dessa människor, ett sätt att få materiellt och känslomässigt stöd för nya idéer.

Den här känslan av "vi i projektet" var långt ifrån allmän. De föreningar som inte ville avlöna ledare ansåg att de missgynnades av projektets riktlinjer. Socialarbetarna vid de olika byråerna var kanske allmänt skeptiska till projektet, åtminstone i början. För Skärholmsborna i gemen var det säkert oklart vad projektet var för något.
Visserligen skrevs en del i tidningarna, och många var säkert glada för att "det görs något för barnen". Men det märktes på projektets offentliga möten att många hade svårt att förstå finessen med samordning av alla dessa olika inblandade förvaltningar. Många av de medborgare som

fanns organiserade i olika sammanslutningar fick däremot någon sorts presentation av projektet.
Sammanfattningsvis betydde projektet olika saker för dem som bodde och/eller arbetade i stadsdelarna.

Budget och avslutning

Projektets budget var uppdelad på två förvaltningar. Barnavårdsnämndens fritidsavdelning disponerade cirka 80% och Park- och idrottsförvaltningens parkförvaltning cirka 20%, öronmärkta för löner för parkleken i Skärholmen-Vårberg. Budgeten uppgick till sammanlagt cirka 700.000 kronor per år. För BvN:s del gick drygt 60% av medlen till löner för fritidsledare, cirka 10% till inventarier och material och knappt 30% till projektstaben och kontoret. Forskningens kostnader tillkommer, och redovisas nedan.
Projektets uppdrag var ursprungligen 2 år men förlängdes i efterhand till 2 1/2, d v s projektet löpte från juli 1971 till december 1973. Redan under 1972 gick de olika förvaltningarna fram med äskanden om oförminskad verksamhetsnivå, vilket i regel beviljades. Även koordinatorn kunde arbeta vidare som "kontaktassistent", lokal samordnare för fritidsavdelningens verksamheter.

2.4 Forskning runt projektet

Som vi har sett betonades forskning i anslutning till projektet som en av fyra inovationer av planerarna. Hur utformades forskningsprogrammet? Vad blev vårt förhållande till koordinatorn och projektledaren? Vilka resurser hade vi till förfogande?

Forskningsprogrammet

Planeringen av forskningsprogrammet skedde efter projektets officiella början, huvudsakligen på projektkontoret.
Ett huvudredskap var vårt deltagande i alla de sammanträden och samtal som markerade projektets entré i Skärholmen. Tillsammans med samtal med koordinatorn och projektledaren fick vi här en viss erfarenhetsgrund.
Det som vi själva bidrog med var analytiska redskap, sätt att handskas med utvärderingsuppdraget. Här måste vi åter påpeka att vi vid denna tidpunkt, hösten 1971, var tämligen obevandrade i socialpolitik och utvärderingsforskning.
Vi var däremot utbildade i en tradition av utbildningsutvärdering, vars grundproblem liknar dem vi mötte i Skärholmen. Av de många källor som nämns i litteraturdiskussionen hade vi tillgång till två, nämligen Suchman (1967) och Freeman & Sherwood (1970). Av dessa verk fick vi uppslaget till verkningsmodellen, som i sin tur blev ett sätt att tillverka ett

program för forskningen. Förutom utvärderingen hoppades vi kunna arbeta med frågor om socialisering - här söktes och beviljades anslag senare.

Vad var vårt personliga förhållande till koordinatorn och projektledaren? För vår del blev vi ganska engagerade i själva projektet. På många sätt blev vi medarbetare i projektet, var delaktiga i projektets framgångar och misslyckanden. Utvärderingen förblev vår huvuduppgift, men till vardags svarade vi i telefon, var närvarande vid sammanträden och deltog på andra sätt direkt i projektets löpande utveckling. Sammanflätningen av "projektet" och "forskningen" är mest markant i arbetet med "institutionssamarbete" - jmfr 3.4 och 3.8 nedan.

Detta nära samarbete underlättades av - och kanske bidrog till - likheter i värderingar och bedömningar mellan projektets förvaltare och dess forskare. Vi var givetvis inte överens om allt - men vi hade så pass många gemensamma uppfattningar att vi kände ett ömsesidigt förtroende för varandra.

I kapitel 3 återkommer vi till de principiella aspekterna av förhållandet forskare - tjänstemän.

Förhållandet till övriga medarbetare

Vårt förhållande till projektets övriga medarbetare är ämnet för en längre diskussion (se d 133). Här kan vi nämna att vi samarbetade på flera plan med koordinatorn och den övriga staben. Vi fick hjälp och råd i planeringen och detaljarbeten i utredningarna, och koordinatorn fick i varje fall råd av oss. En del av vårt förhållande kanske framgår av följande citat ur den ovannämnda intervjun med koordinatorn. Vi pratade om tidsåtgången till olika delar av projektet:

> Koordinatorn: ... när det gäller att fördela min arbetstid så har den största delen åtgått till att förverkliga målsättningen att utöka och variera fritidsutbudet och till att hålla kontakten med den verksamheten i fortsättningen, att se till att det kom dit det som skulle och kolla upp den administrativa biten för det. Den administrativa biten för hela projektet, det har tagit mycket tid. Sedan har det tagit ganska mycket tid utav mig till diskussioner runt omkring utvärderingen av projektet, vilka jobb som skulle göras och hur de skulle göras. Det som tagit den minsta tiden... är den biten om föräldradelaktighet.
>
> Forskare: Du har helt enkelt suttit och snackat med oss, när du skulle snacka med föräldrar istället?
>
> K: Ja så kan man ju också se det, men de interna diskussionerna som har varit inom utvärderingsbiten - jag tror inte projektet skulle ha utvecklats som det nu har om inte de diskussionerna hade förts.
>
> F: Hur skulle det då ha utvecklats, tror du?
>
> K: Jag vet inte. Man kan väl säga att få en utveckling till stånd inom en sådan verksamhet... jag själv behövde också utvecklas, utveckla mina kunskaper och mina insikter, även om mina kunskaper var ganska breda när jag kom hit.
>
> F: Vad har utvärderingen med det att göra?
>
> K: Ja, jag tycker att diskussionerna har utvecklat mig själv därför att jag har kunnat se på problem från olika håll och från nya vinklingar, och det har fått mig att angripa problem på ett annat sätt.

Forskningens resurser

Vilka resurser hade vi till vårt förfogande? En fullständig redogörelse för hur forskningen finansierades och vem som arbetade på vilka medel under vilka tider skulle vara omfattande. Här kan vi säga att forskningslaget bestod av huvudförfattaren som forskningsledare och två eller tre assistenter, varav en är medförfattare, oftast på deltid. I regel mot

svarade den sammanlagda arbetstiden under varje given period en till två heltidstjänster. Vem som har utfört vilka arbeten framgår av sammanfattningarna nedan.

Allmänna Barnhusets Stockholmsfond bekostade själva utvärderingen med mellan 50 och 98.000 kronor per år. Socialstyrelsen och Lekmiljörådet bidrog med sammanlagt 65.000 kronor för arbetet med frågeställningen "socialiseringsprocessen". Årligen uppgick vår budget till mellan 100 och 133.000 kronor, varav nästan hela beloppet användes till löner.

3 EN UTVÄRDERING AV PROJEKT SKÄRHOLMEN-VÅRBERG

3.1 Inledning

Vi vill presentera våra egna utvärderingsarbeten som exempel på olika sätt att arbeta med ett utvärderingsföretags frågeställningar. Vi har valt att här återge de ursprungliga sammanfattningarna ur forskningsrapporterna. Vårt motiv är att resultatförmedling är ett väsentligt inslag i all utvärderingsforskning, som per definition är till för några andra än författarna. Därför vill vi gärna illustrera vår diskussion i nästa kapitel med våra egna försök och misslyckanden med att förmedla utvärderingens resultat - och självfallet också våra framgångar.

Sammanfattningarna är skrivna med en betoning på resultat, som ett försök att anpassa redovisningen till den tänkta publiken -"individer"som arbetar praktiskt med tjänster riktade till barn och ungdom. Därför intar de metodologiska frågorna - tillvägagångssätt, datainsamligs- och bearbetningsteknik - en undanskymd plats. I vår övriga diskussion i denna avhandling är emellertid metodik och teknik tämligen viktiga ämnen. Därför har vi valt att inleda varje sammanfattning med en kommentar där metodik och resultatförmedling och andra frågor kort diskuteras.
De aktuella rapporternas bakgrund, genomförande, upphovsmän etc framgår av sammanfattningarna.
Sammanfattningarna presenteras i följande utgivningsordning: 3.2 En enkät om skolbarns fritid i Skärholmen och Vårberg, 3.3 En verkningsmodell för Projekt Skärholmen-Vårberg: 1, 3.4 Mot ett lokalt institutionssamarbete, 3.5 Om en föräldragrupp på Storholmsbackarna i Vårberg, 3.6 Om en parklek vid Ekholmsskolan, 3.7 En företagarenkät, 3.8 Institutionssamarbete i Skärholmen och Vårberg, 3.9 Kartläggningen, 3.10 En verkningsmodell för Projekt Skärholmen-Vårberg: 2, samt 3.11 Socialiseringsprocessen.

Fullständiga uppgifter om författare, utgivningsår m m återfinns i referenslistan.
Dessa olika studier hänger ihop på ett speciellt sätt. De inbördes förhållandena finns schematiskt presenterade under 3.3, Inledning till Verkningsmodellen.

3.2 En enkät om skolbarns fritid i Skärholmen och Vårberg. Bell, Höckert & Kolm (1972)

Inledning

Valet av utredningsteknik för denna enkätundersökning belyser hur våra metodologiska ställningstaganden gjordes utifrån både frågeställningen och förvaltningens intressen. Undersökningens huvudsyfte var att utreda skolbarnens sysselsättningar efter skolan. Samtidigt visste vi att projektledningen ville markera sin ankomst.
I valet mellan en mindre undersökning med mera djupgående studier och en bredare men ytligare undersökning valde vi det senare. En enkätstudie medförde möjligheten att markera för samtliga barn att det fanns något som hette Projekt Skärholmen-Vårberg och personer där som var intresserade av barnens fritid.
Som Galtung (1969) påpekar, är strukturerade tekniker lämpliga för studier av det som är nära i tid, konkret och utan känslomässig laddning för den som ska svara. Utifrån sådana hänsynstaganden utformade vi en enkät på en sida som efterfrågade vad barnet gjorde efter skolan "igår på dagen" och "igår på kvällen".
Enkäten innehöll en rad påståenden, typ "Jag var ute, och då var jag ...i skogen, i Centrum, på bollplan...", "En kompis var herma hos mig" "jag såg på TV" o s v, som barnen ombads stryka under. På baksidan kunde man skriva eller rita ett svar på "När jag är ledig skulle jag helst vilja..." Eftersom skolorna räknades till medintressenterna i projektet kunde enkäten presenteras i samtliga klasser vid samma tidpunkt.
I klass 1 tillämpades ett förenklat formulär, där läraren läste upp ett tiotal frågor. Enkäten genomfördes den 4 november 1971.
De tillfrågade är 2193 barn i årskurs 1-7 som då var inskrivna i de aktuella rektorsområdena. Denna befolkning omfattar bara inskrivna barn. En del barn bor i Skärholmen men går i skola på annan ort och omvänt fanns det 19 barn inskrivna med bostad utanför stadsdelarna.
Bortfallet blev litet: en del barn var givetvis borta just den dagen och två klasser tog fel dag.
1936 svar kunde bearbetas i förvissning om att bortfallet inte inverkat på urvalets representativitet för befolkningen. Reliabilitet i detta sammanhang gäller frågan om instrumentet förmår registrera de svar som de tillfrågade är beredda att ge. Vi bedömde enkätens reliabilitet som något problematisk. Barnen skulle stryka under de påståenden som stämde,

men det är långt ifrån säkert att detta förfarande fångar upp barnens svar, åtminstone vad gäller frågor med affektivt innehåll.
57% strök under påståendet att "mamma eller pappa var hemma" på kvällen, vilket tycks vara orimligt. Validiteten gäller frågan om vår data är så beskaffad att "legitima inferenser kan göras från den manifesta till den latenta nivån". (Galtung, 1969,s 29) Återspeglar enkätsvaren barnens handlande? Vi har ett mått på validiteten. Vi kan göra jämförelse med en undersökning som bygger på deltagarförteckningar (se nedan sammanfattning av Kartläggningen). Det visade sig att de årsvisa skillnader i deltagande i organiserade fritidsverksamheter som kan iakttagas i enkätsvaren stämmer med de frekvenser som kunde utläsas i den senare undersökningen.
Ytterligare ett påpekande kan vara på sin plats. Kodningen av enkätsvaren samt bedömningen och klassificeringen av den ostrukturerade frågan om önskemål gjordes av författarna. Det senare arbetet byggde på analys av innehållet i barnens teckningar, om "när jag är ledig skulle jag helst vilja...", ett moment som ofta fordrade tolkningar. Ett sådant författande bör givetvis utformas så, att oavhängiga bedömare utför tolkningen. Författarna kan antas ha medvetna eller omedvetna uppfattningar om "vad barnen behöver".
Med ett urval som är nästan identiskt med befolkningen blir den statistiska bearbetningen annorlunda. Iakttagna skillnader mellan olika delar av urvalet kan antas motsvara rådande skillnader i befolkningen. Som en sorts storleksmått använde vi chi-2, som i det här fallet kan sägas ge en fingervisning om huruvida en iakttagen skillnad är "markant" snarare än "signifikant".
Den sammanfattning som här presenteras ingick i den ursprungliga rapporten. Rapporten distribuerades till fritidsverksamheterna och skolorna. Vi diskuterade någon sorts mötesverksamhet i samband med rapporten, men bestämde oss för att vänta tills vi hade kartläggningsmaterialet som jämförelse. När de diskussionerna genomfördes under hösten 1973 hade denna sammanfattning tyvärr hunnit bli inaktuell för de flesta. Ändå kan det vara intressant att notera den ton som vi anslår i sammanfattningen: den fångar väl vårt försök att bli "vi" med de fältarbetande lärarna och ledarna.

3.2.2 Sammanfattning

Inledning

Det är vanligt att man tar ett utredningsresultat som utgångspunkt för en diskussion där man tolkar det som har kommit fram, drar slutsatser och försöker besvara de frågeställningar som har vägledt undersökningen. Men med denna utredning har vi tänkt oss ett annat sätt att föra slutdiskus-

sionen - tolkningen kommer att ske tillsammans med er som arbetar med barn i Skärholmen och Vårberg, där vi kommer att jämföra dessa resultat med erfarenheterna från fältet.

Därför vill vi här dra ut det som vi finner vara det väsentligaste i resultaten, och det gör vi genom att se på vilka svar vi har fått på de ursprungliga frågeställningarna. Sedan lägger vi till frågor som resultaten ger upphov till, utan att försöka fastställa en tolkning. Denna diskussion blir på så sätt ett underlag för den vidare diskussionen.

Vad gör barnen?

Den första frågan som undersökningen skulle besvara löd, "vad gör barnen på sin fritid"? På denna dag i början av november tyder barnens svar på att 80% var "ute" - de flesta uppehåller sig utanför hemmet efter skolans slut. Barnen var ofta i Centrum, ofta hemma hos kamrater och mindre ofta i någon organiserad verksamhet.

Drygt hälften av barnen var ute på kvällen och då var de flesta med i någon organiserad verksamhet. Skulle det vara möjligt att få med fler barn i organiserad verksamhet på dagen? Hur man "lyckades" på kvällen?

Vad gör man då man är hemma? Det framkommer av svaren att man läser och ser på TV - speciellt på kvällen. Att se på en långfilm är något som man kan göra tillsammans - är det därför TV-filmerna var så populära den 2 november? Hur viktigt är TV för barnen?

Varför gör man det man gör?

Svaret på ett "varför" kan vi inte få direkt från materialet. Men genom en analys av hur olika svar hängde ihop fick vi information som kunde hjälpa oss se en del skillnader.

Vi fann att svaren varierade starkt med åldern. Det tycks vara så att de yngre barnen gör mera - de svarade med fler alternativ. Är det så att de yngre barnen är mer aktiva? Man märker också att de yngre håller sig närmare hemmet - på lekplatsen, i källaren eller trappen. Vad innebär det när barnen använder utrymmen som bostadsförvaltningen inte anser att de skall utnyttja? Finns det behov av lokaler nära hemmet för de yngre? De yngre barnen är med i organiserad verksamhet i mindre utsträckning jämfört med de äldre barnen. Hänger detta samman med att de yngre barnen helst håller sig nära hemmet? Eller har de äldre större behov av organiserad verksamhet?

Vi fann också att barnets kön hängde samman med deras fritidssysselsättningar. Det tycks vara så att pojkar ägnar sig åt rörligare verksamheter, oftare är ute i oorganiserad lek och utforskar miljön, medan flickorna oftare är hemma samt i större utsträckning är med i organiserade verksamheter. Varför är barnens beteende så starkt könsbundet vid en så tidig ålder? Varför är t ex yngre pojkar sällan med i organiserad verksamhet? Är dom inte intresserade? Flickorna säger sig oftare vara "arga på någon vuxen" - beror detta på att de kommer mer i kontakt med vuxna?

Vi satte vissa saker i relation till vilken hustyp barnen bor i. Var man bor tycks betinga var man leker, så att de som bor i hyreshus - närmare Centrum -oftare uppger sig vara i Centrum än egnahems-barn. De allra minsta skolbarnen, de i årskurs 1, är ute i mindre utsträckning om de bor i höghus, medan det är tvärtom för de äldre. Vad kan det bero på? Om man tänker på att de yngre barnen håller sig närmare hemmet, hur ser då deras lekmöjligheter ut i hyreshusmiljöerna?

En fråga som vi missade att ta upp vid analyserna är om det är lättare för barn i egnahem att ta hem kamrater än för dem som bor i hyreshus. Vad innebär det för barn som på grund av trångboddhet eller andra orsaker inte har någon möjlighet att umgås med sina vänner i sitt hem? Vi har funnit att familjer med många barn eller få barn bor i hyreshusen. Barn som ingår i en större syskonskara är i större utsträckning ute om kvällarna.

Hyreshusbarnen är överrepresenterade i specialklasserna. Vi har också lagt märke till att klasserna ofta är rätt homogena vad gäller bostadstyp. Detta beror på att barnen rekryteras årskursvis från samma geografiska område. Hur kan dessa likheter inom klasserna påverka barnen?

Vi har redan nämnt att de som bor i hyreshus oftare är i Centrum. Att vara i Centrum är inte utpräglat åldersbundet, även om det är de yngre som oftare är där. I vissa fall kan centrumvistelsen innebära att man följt med mamma för att handla. Men för många är säkert Centrum en plats för lek. Man är frestad att tro att Svenska Bostäder och BGB (Byggmästares i Stockholm Gemensamma Byggnads AB) lyckats tillverka världens "bästa" lekplatser i Skärholmens Centrum och Vårbergs Centrumhall! Centrum är uppehållsplats för 30 - 40% av alla åldrar, oavsett kön, och är därmed den populäraste vistelseorten på dagtid. Vad gör de då i Centrum och vad

är det som lockar dem dit? Man har ibland framkastat tanken att det skulle bero på att föräldrarna inte är hemma. Våra uppgifter är rätt osäkra på denna punkt - vi vet inte hur pass tillförlitliga barnens svar är angående om de hade någon vuxen hemma eller ej. Enligt svaren stämmer inte antagandet om att barnen är i Centrum i större utsträckning om deras föräldrar inte är hemma. Att vara i Centrum hänger ihop med hur många syskon man har - ju fler syskon man har desto oftare är man i Centrum. Men vi vet också att hyreshusbarnen bor närmare och oftare vistas i Centrum. I hyreshusen finns också de större familjerna. Men där finns också många enbarnsfamiljer och de barnen är minst i Centrum. Hur skall man tolka detta?

Vi har också sett att de äldre barnen oftare är med i organiserad verksamhet, särskilt på kvällen. De yngre barnen i årskurserna 2 - 5 som är ute på kvällen uppger oftare att de är i Centrum än att de deltar i någon organiserad verksamhet.
För de äldre är det tvärtom. Vad är Centrum för plats på kvällen - vad innebär det för de yngre barnen att vara där? Det som vi vet från barnens svar är att det är hyreshusbarnen, i synnerhet höghusbarnen, som är i Centrum på kvällen. Detta stämmer med vår uppgift att höghusbarnen och de äldre är överrepresenterade i organiserad verksamhet på kvällen. Men de yngre barnen då? Har man missat dem, inte lyckats nå dem? Vad i så fall skulle man behöva göra för att nå dem som är i Centrum men som inte dras till nuvarande verksamheter?

Vad skulle barnen vilja göra?

Vi undrade vad barnen hade för önskemål om sin fritid. Det är ganska intressant att ställa önskemålen emot det som barnen säger att de gör efter skolan. Det är slående hur många som uppger att de vill hålla på med idrott när man jämfört med det som barnen tycks göra på en dag med bra väder - det är få som är på "bollplan", och få som uppger att de hållit på med organiserad idrott.

Det föreligger en mycket stark önskan om simhall och skridskobana. Ända sedan Skärholmen var inflyttningsklart har det pratats om att det skall byggas en simhall och detta vet tydligen barnen.
Många av flickorna vill ha ett ridstall närmare beläget hemorten än det nuvarande i Sätra. Hur skall man kunna möta dessa behov?

Vi har redan anmärkt hur slående skillnaderna är mellan könen. Man kan undra om dessa skillnader ökar med åldern. Vi ställde oss också frågan om skilda förväntningar och normer missgynnar barnen. Skillnaden mellan vad man säger att man gör och vad man önskar sig när det gäller idrott är störst när det gäller flickor. Vad beror det på? Är pojkarna missgynnade vad gäller "pyssliga" sysselsättningar och sådant som gäller kontakt och andra känslomässiga behov? Kan det faktum att det är många fler pojkar i specialklasser och även på vårdinstitutioner hänga samman med detta?

Slående är också skillnaden mellan åldrarna i det som vi kallar kultur - att läsa, gå på teater, göra film, studera, spela instrument, gå på bio och se på TV o s v. Barn i årskurs 6 och 7 är de som är minst intresserade av dessa aktiviteter. Det som man önskar sig allra mest inom denna kategori är att gå på bio och se på TV. Man tittar tydligen mycket på TV också, över två tredjedelar i årskurs 2 -7 såg långfilmen den 2 november. Grovt uttryckt, hur kommer det sig att intresset för att "göra" kultur minskar och intresset för att konsumera kultur utvecklas?

Slutligen har vi några allmänna anmärkningar. Man undrar gärna hur Skärholmen och Vårberg kommer att se ut om några år. Vi vet t ex att de största barnkullarna i Vårberg idag är under 3 år. Om fem år är dessa barn skolpliktiga, medan de som nu är 7 - 13 år alla är i tonåren. Dessa stora barnkullar, koncentrerade kring vissa åldrar, utmärker de nya förorterna. Barn i olika åldrar beter sig olika och har olika krav på omgivningen. Hur skall vi kunna möta de behov som kommer att uppstå om några år?

En annan fråga som vi gärna ställer är i vilken mån barnen i Skärholmen och Vårberg lever i en miljö skild från andra kategorier av människor. Vad för slag av vuxenkontakt har barnen? I Centrum finns de vuxna, även vuxna i arbetslivet - kan detta vara en bidragande orsak till att barnen uppehåller sig så mycket där? Hur ser denna kontakt ut? Vad lär barnen?

Om man tänker på detta börjar man undra hur de vuxna har det, hur pensionärerna har det. Om vi hade riktat enkäten till dessa människor, hur skulle deras svar ha blivit? Hade barnens önskemål om kontakt med vuxna haft sin motsvarighet? Man misstänker att de vuxna vill ha mer kontakt med barnen - om det nu är på det viset, hur kan t ex föräldrar få tillfälle att vara tillsammans med barnen utanför hemmet? Vad finns det för möjligheter för vuxna att få mer kontakt med andra vuxna?

Om det är så att det föreligger ett ömsesidigt behov hos flera kategorier människor att få kontakt med varandra så kan man se detta som något

positivt. Kontaktbehovet kan nämligen bilda en utgångspunkt kring vilken många är eniga. Denna utgångspunkt kan leda till ett gemensamt handlande som i sin tur leder till förändring.
Här finns en roll för många - barn och vuxna som bor, och vi som arbetar med barn och vuxna, i Skärholmen och Vårberg.

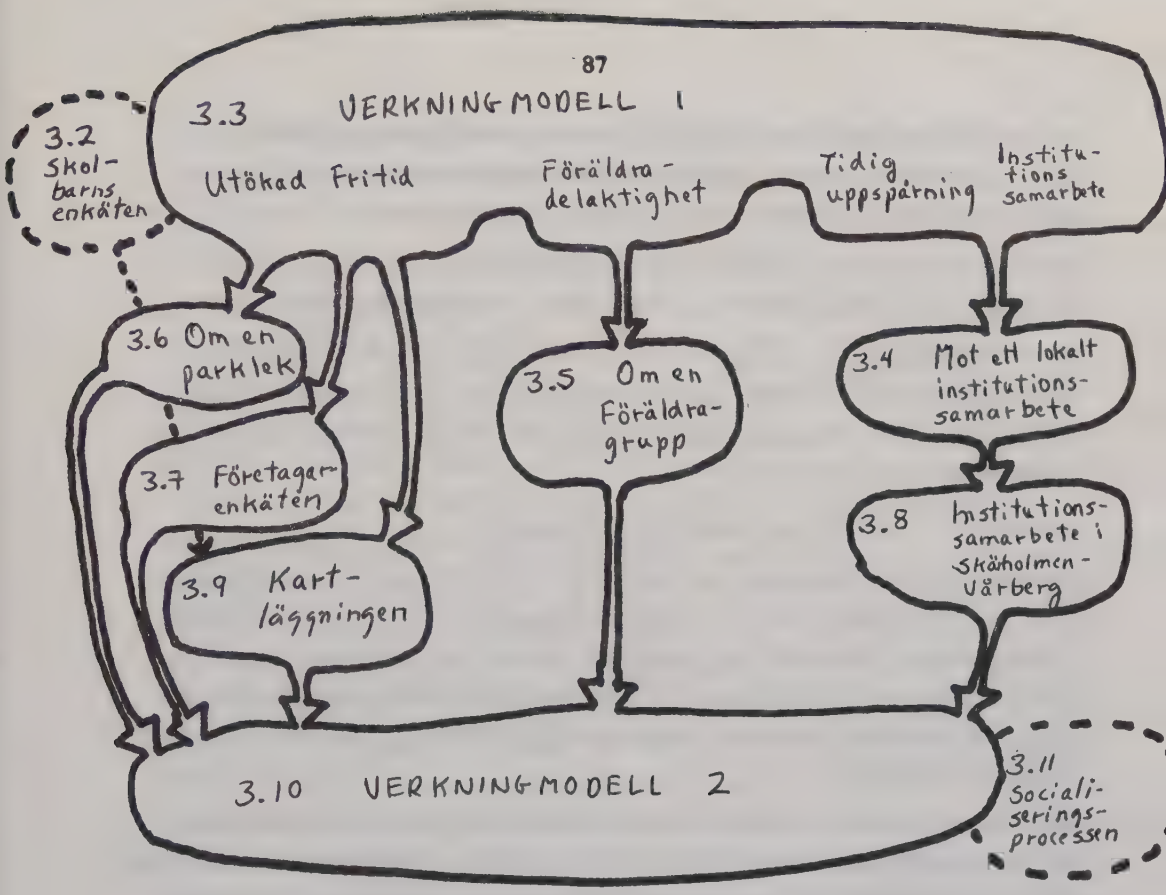
3.3 En verkningsmodell för Projekt Skärholmen-Vårberg: I R Bell (1972) i samarbete med Gustafson,A-G, Höckert,MB, Kolm K och Larsson,Å.

3.3.1 I och med rapporten om verkningsmodellen inleds den "egentliga" utvärderingen. Sammanfattningen i detta fall diskuterar den aktuella metodiken, och läsaren kommer att möta en längre diskussion av verkningsmodellen i nästa kapitel (se 144).

Här kan det vara intressant att visa hur utvärderingsarbeten hänger samman.
Verkningsmodellen skapades för att analysera projektets mål, åtgärder och eventuella verkningar. I och med att verkningar specificerades, gav modellen en rad frågeställningar - "Minskar snatteriet?" "Blir det remittering av problembarn?" "Deltar invandrarbarnen i lika stor utsträckning?"
En del av frågorna kunde bearbetas i följande utredningar. De svar vi där fick kunde sedan jämföras med modellens förutsägelser. Denna jämförelse och bedömningen av hela projektet blev ämnet för "avstämningen", den andra rapporten om verkningsmodellen.
På så sätt "genererar" verkningsmodellen hela utvärderingen av projektet såsom framkommer av skissen nedan över de olika utredningarnas plats i arbetet

3.3.2 Sammanfattning

Verkningsmodellen är en teknik för socialpolitisk utvärdering. Denna sammanfattning presenterar teknikens grova drag, såsom den har tillämpats i projekt Skärholmen-Vårberg och vidare diskuteras vilken plats en utvärderingsforskning kan inta i värderingen av socialpolitiska program.
Projekt Skärholmen-Vårberg är en av Stockholms kommuns pågående försöksverksamheter i förebyggande barnavård. En mångårig erfarenhet av barn- och ungdomsproblem i nybyggda förorter ledde till ett projekt som syftade till en förbättring av barnens livschanser. Projektets grundantagande var att detta kunde ske genom en förbättring och samordning av redan befintliga resurser inom fritidssektorn och den sociala barnavården. I projektets ledning står därför flera förvaltningar. Projektledningsgruppen består


3.3 VERKNINGMODELL 1
Utökad Fritid
Föräldra-delaktighet
Tidig uppspårning
Institutions samarbete
3.2 Skol-barns enkäten
3.6 Om en parklek
3.5 Om en Föräldra-grupp
3.4 Mot ett lokalt institutions-samarbete
3.7 Företagar-enkäten
3.8 Institutions-samarbete i Skärholmen-Vårberg
3.9 Kart-läggningen
3.10 VERKNINGMODELL 2
3.11 Socialiserings-processen

av barnavårdsdirektören Karl-Erik Granath, skoldirektören Henning Öberg, polismästare Kurt Lindroth, idrottsdirektören Bengt Scholin, stadsträdgårdsmästaren Arne Hagängen samt projektledaren.

Den kontinuerliga ledningen åvilar projektledaren, ungdomsintendent Anna-Greta Gustafson, och fältarbetet leds av koordinator Åke Larsson.

En av innovationerna i projektet är att man såg till att i budgeten fanns utrymme för forskning och utvärdering redan vid igångsättandet hösten 1971. Den verkningsmodell som beskrivs nedan kom till som ett led i projektets utvärdering.

Men varför ska man ha en utvärderingsforskning?

All socialpolitik värderas, fast på olika sätt. När nya program föreslås eller när en politisk nämnd ska ta ställning till en budget eller göra en prioritering eller när en journalist skriver om ett enskilt fall - då sker någon sorts värdering. En utvärderingsforskning syftar till att ge ett systematiskt framtaget underlag till värdering, vanligen, till den politiska värderingen.

Hur ska man då bära sig åt i en värderingsforskning? Det sätt som vi har valt för projektet kallar vi för verkningsmodell. (jmfr Freeman & Sherwood, 1970). Grundidén är att man kan precisera målen för ett program, granska de vidtagna åtgärderna mot bakgrund av målen och sedan försöka komma fram till vilka effekter eller verkningar man förväntar. Dessa effekter ska vara sådana att de kan mätas och studeras. Om man har undersökningsbara effekter eller verkningar man förväntar. Dessa effekter ska vara sådana att de kan mätas och studeras. Om man har undersökningsbara effekter som står i ett logiskt förhållande till målen och åtgärderna, kan man utföra studier som belyser i vilken grad man uppfyllt målen. Verkningsmodellen är således en tankesamling där projektets mål och medel presenteras liksom också de resonemang som rör förbindelserna mål - åtgärd - effekter. Som Suchman (1967) påpekar, är greppet ursprungligen socialmedicinskt till sitt ursprung, där det som avgör åtgärders värde är deras effekter på individers eller gruppers hälsotillstånd.

Det problematiska är förstås frågan om hur man ska kunna komma fram till verkningar. En verkningsmodell kan säkert göras av en person vid ett skrivbord,men vårt tillvägagångssätt i Skärholmen-Vårberg var annorlunda. Vi utgick ifrån att personer vid de olika institutionerna som var engagerade i projektet satt inne med betydande kunskaper om barn och om hur olika program skulle fungera i praktiken. Vi ordnade därför tre sammankomster runt

ämnet "mål och medel".Det som kom fram vid mötena använde vi på två sätt . Samtalen blev dels utgångspunkt för diskussion i en stor kursdag gemensamt för alla personalgrupper i de olika institutionerna, dels underlag för vårt arbete med verkningsmodellen.

Olika frågor vägledde arbetet med verkningsmodellen. Vi tog till exempel diskussionen runt målet "ett utökat och varierat fritidsutbud", och ställde frågan "vad ska det vara bra för?" Svaret här blev att det var nog inte så lätt att precisera i positiva termer som personlighetsintegrering, samarbetsförmåga etc. Däremot kunde man ganska lätt säga vad man hoppades motverka: snatteri, håglöshet, skolk och allmän asocialitet.

Vi frågade oss sedan: "vilka åtgärder har man vidtagit för att komma dit?" Åtgärderna fanns på två plan. På ett plan hade man skapat koordinationstjänsten och ordnat en rambudget. Detta skulle i sin tur leda till att allt fler barn deltog i allt fler verksamheter. På det andra planet var det meningen att själva verksamheterna och kontakterna med de vuxna där, skulle få de önskade effekterna hos barnen. På det första planet utvecklades därför en del förvaltningsåtgärder, som skulle få fler verksamheter som följd. På det andra planet kunde verksamheterna betraktas som åtgärder och effekterna skulle gälla de enskilda barnen. Dessa verkningar är då bl a de som nämns ovan och som vi kan kalla för negativa verkningar, eftersom de talar om sådant som inte ska hända - snatteri ska minska, färre barn stojande i affärerna o s v.

Liknande analyser utfördes med projektets andra huvudmål: en ökad förändradelaktighet i barnens fritid, en tidig uppspårning av barn med problem och ett lokalt samarbete institutionerna emellan. Målen och de förknippade åtgärderna och verkningarna tas med i den schematiska skissen som återger de grova dragen i modellen.(sid 124)
De utredningar som vi nu utför tar sin utgångspunkt i modellen. Vi kan ha kvar målet "en utökad och varierad fritid" som exempel. På det första planet har vi verkningar som "fler barn i verksamhet, utsatta barn nås i lika hög grad som andra". Vi har bett olika verksamheter att rapportera hur många barn de har med, men det sammanlagda antalet barnbesök är inte samma sak som hur många barn som deltar. Området studeras på så sätt att vi samlar in deltagarförteckningar från ett trettiotal olika föreningar och verksamheter samt skolornas klasslistor och länsstyrelsens personuppgifter för de aktuella åldrarna. Samtliga uppgifter skrivs om till födelsenummer och ett dataprogram jämför de olika listorna. Då får vi veta hur många barn som deltar i någon verksamhet och hur många som inte

deltar. Andra frågor som kan besvaras är: Finns det något bostadsområde där barnen deltar mindre? Kommer invandrarbarnen med i lika stor utsträckning? Deltar de barn som är kända på barnavårdsbyrån eller PBU i verksamheter och omvänt, finns det någon verksamhet som särskilt drar till sig barn som har det trassligt? Denna undersökning, som har arbetsnamnet "kartläggningen", gör det också möjligt att göra jämförelser över tid. På så sätt kan vi få ett preliminärt svar på frågan om man har fått med fler barn i verksamhet och nått de barn som kan tänkas vara utsatta.

De negativa verkningarna kan också studeras. En sådan undersökning är en enkät som har distribuerats till samtliga företag i Skärholmens Centrum. Där ber vi om uppgifter om ev problem med barn, deras art, omfattning, aktuella åldrar o s v. Vi frågar vidare efter kostnadsuppskattningar för förluster i samband med barnens vistelse i butik och om ev förändringar under det sista året.

Men om vi skulle få reda på att det snattas mindre nu, kan vi dra slutsatsen att projektet har uppfyllt sina mål? Det kan vi inte göra.

Om det visar sig att man säger att snatteriet minskar, kan vi bara konstatera att vi inte har kunnat visa att den tänkta effekten inte har ägt rum. Detta kan vara hårklyveri, men det är faktiskt den enda logiskt tillåtna slutsatsen. Om vi däremot skulle få fram att snatteriet inte har minskat, då blir vi tvungna att dra slutsatsen att med denna mätning har projektet inte uppfyllt sina mål.

Verkningsmodellens uppbyggnad "riktar" den mot slutsatser av den senare typen och försäkrar på så sätt att brister i projektets uppläggning och åtgärder avslöjas. Denna förmåga är en av verkningsmodellens fördelar som verktyg för en utvärderingsforskning.

Som en slutkommentar vill vi återkomma till frågan om vilken plats en utvärderingsforskning har i en bredare värdering. Verkningsmodellstekniken är amerikansk till sitt ursprung och har utvecklats i ett politiskt klimat som kännetecknats av stor misstänksamhet mot socialpolitiska åtgärder överhuvudtaget.

En grundskillnad i svensk socialpolitik är den stora kåren av socialpolitiskt engagerade politiker, vars arbete har gått ut på en löpande övervakning och värdering. Dagens intresse för utvärderingsforskning kan förstås mot bakgrund av minskat budgetutrymme och ökade anspråk på de samhälleliga tjänsternas omfattning och kvalité. En sådan forskning borde kunna bistå beslutsfattare med underlag, som talar om i vilken grad

olika program uppfyller sina syften. Men den grundläggande värderingen av värdet av olika program förblir en politisk bedömning, där värderingar i bemärkelsen människo- och samhällssyn är avgörande.

3.4 Mot ett lokalt institutionssamarbete. R.Bell och Å.Larsson (1972)

3.4.1 Inledning

Vår metod i arbetet med "institutionssamarbete" var hämtad från det som nu, efter norskt språkbruk har kommit att kallas för "aktionsforskning". Metoden skiljer sig från merparten av den akademiska forskningen på flera väsentliga punkter. Medan den forskningen ofta syftar till utvecklingen av teori och empiriska rön i ett ämnesfält, syftar aktionsforskningen främst till påtagliga förändringar i levnadsvillkor för en begränsad grupp individer. Aktionsforskning är till sin natur inriktad på inte bara kartläggning av utan även lösning eller bearbetning av problem. Dessa problem är också av en viss art - aktionsforskningens objekt är alltid sociala relationer och samhälleliga förhållanden. Det som förenar aktionsforskningen med andra forskningsmetoder är vissa konventioner för hur kunskap kan uppnås. Grundtanken är att man systematiskt kan granska sina handlingsalternativ vid varje valtillfälle. De informationer man använder som vägledning för arbetet samlas på så sätt, att man försöker klargöra sina utgångspunkter och kritiskt granska sitt tillvägagångssätt. Detta tillvägagångssätt har uttryckts av Trankell (1970) i en nu välkänd formulering:

> Något förenklat uttryckt går denna idé ut på att forskningen ska utföras i intim samverkan mellan forskarna och de för beslut och administration ansvariga inom den sektor i samhället, där det undersökta problemet har ringats in. Syftet med denna samverkan är att förkorta den tid, som brukar förflyta mellan forskningsresultatens publicering och deras praktiska tillämpning. Det går så till att förändringsprocessen studeras kontinuerligt under hela sitt förlopp. De rön som görs tas successivt till vara och läggs till grund för omedelbara justeringar av det "aktionsprogram" som man utövar tillsammans. Arbetssättet innebär bland annat att forskarens roll definieras om från passiv iakttagares till en person som aktivt medverkar i själva förändringsprocessen. Ur en annan synvinkel kan man betrakta denna form av forsknings- och försöksverksamhet som en successiv approximationsmetod, där vägen till slutmålet tillryggaläggs under en serie kursförändringar, som grundas på de erfarenheter man gör under varje tillryggalagd delsträcka. (sid 68)

Trankell understryker två saker. Forskarens uppgift blir att analysera förhållanden och formulera preliminära teser om hur de förändras, ta lämpliga åtgärder, analysera vunna erfarenheter, formulera nya teser, o s v. Själva förloppet kännetecknas därför av en växelverkan mellan varje nytt moment och det föregående.

Mer konkret, vilken omfattning fick vår medverkan? Det kanske vore riktigt att beskriva arbetet med institutionssamarbete som ett projekt inom projektet. Forskningsgruppen som vid denna tidpunkt utöver författaren också bestod av Maj-Britt Höckert och Kerstin Kolm samt koordinatorn Åke Larsson bildade en arbetsgrupp för institutionssamarbete. Själva det praktiska arbetet med möten, kurser och dylikt fördelades av gruppen. Viktigast var kanske att alla inom gruppen deltog i de analyser som kontinuerligt togs fram.
Återkommande skriftlig analys av "läget" var den teknik vi använde för att åstadkomma Trankells "successiv approximationsmetod". En sådan analys gjordes före och efter varje möte, sammanträde eller annan händelse, med två syften.
Dels försökte gruppmedlemmarna avgöra om det som nyss hade utspelats överensstämde med de alternativ och planer som beslutats i den föregående interna diskussionen, dels försökte man skissera på den närmaste tidens utvecklingsmöjligheter och påpeka möjliga ställningstaganden.
Förtjänsterna med en sådan teknik är kanske två. Dels underlättar tekniken mera rationella ställningstaganden, då besluten vid varje valtillfälle föregås av en relativt omfattande diskussion. Dels möjliggör tekniken dokumentation och redovisning av forskningsprocessens förlopp.

3.4.2 Sammanfattning

Utgångspunkten för verksamheten runt institutionssamarbetet var kommunens direktiv, som pekade mot behovet av varaktiga organisatoriska förändringar. Vår första bedömning av beredskapen hos de olika institutionerna visade att en hel del parvisa kontakter redan var igång: mellan skolans elevvård, barnavårdsbyrån och PBU, mellan polisen och byrån, och mellan dessa och fritidsavdelningens fältassistent. Fritidsinstitutionerna och lärarkåren stod i stort sett utanför, och de kontakter som fanns var i första hand ganska tillfälliga och sporadiska.

Vår strategi blev följande. På de punkter där två eller fler institutioner finner att de får ut egna "vinster" i tid eller andra värden, skulle intresse finnas för samarbete. En samverkan runt sådana "gemensamma intressen", antog vi, skulle fungera av egen kraft och "överleva" projektet. Vårt arbetssätt blev då att studera förhållanden och hjälpa till att ordna personkontakter och mötestillfällen som skulle göra det möjligt för personalen att upptäcka gemensamma intressen.

Gick arbetet sedan i önskad riktning? I "Verkningsmodell för projekt Skärholmen-Vårberg" (Bell,1972b) redovisade vi en samling verkningar, eller effekter som ska fungera som måttstock för projektets olika åtgärder. De verkningar som gäller för institutionssamarbete rör projektets delmål "tidig uppspårning" och "lokalt samarbete".

De effekter som specificerades för dessa mål var flera. För "tidig uppspårning" beskrevs följande verkningar:

> Personalen utrustas för iakttagelse, identifikation, remittering alternativ behandling.
> Kontaktytor mot vårdinstitutionerna öppnas.

För målet "lokalt samarbete" föreslås följande effekter.

> Ökad personkännedom, ökad faktaorientering, tillfälliga kontaktytor. Möjligen varaktiga samarbetsformer, fler barn behandlas av färre instanser.

Vi valde följande tillvägagångssätt. Vi antog att fältarbetande kunde upptäcka gemensamma intressen om de fick träffas under förhållanden som riktade uppmärksamheten åt det hållet, samtidigt som man fick personkontakter och en uppfattning om andras villkor. Vi ordnade därför en serie sammankomster där de inbjudna kom från olika institutioner. Tre möten gick ut på att ta fram intresseområden. En stor kurs ordnades runt temat "mål och medel" där man arbetade i smågrupper på frågorna "hur får man föräldrar delaktiga" och "hur kan vi jobba förebyggande". Den "onsdagsgrupp" som bildades efter den första kursen arbetade vidare med de frågor som blev aktuella genom kursen, och ordnade i sin tur en andra kurs, där förslag och erfarenheter diskuterades. Här blev frågorna i stort sett lika, men underlaget bestod av egna berättelser och material.

Det som nu kan sägas är att mål och medel-sammanträden, kurserna och onsdagsgruppen tycks ha lett till vissa kontakter och framför allt ökad personkännedom. Det som är svårt att säga är hur mycket, eller om man inte skulle kunna få bättre resultat med något annat tillvägagångssätt.

Vidare steg i önskad riktning skedde i och med en del initiativ som kom från olika institutioner och fältarbetande. Ett exempel är en sammankomst som ordnades av yngregården för de institutioner verksamma runt Storholmsskolan. Ett annat är de olika föräldramöten och aktioner som följde den första kursen. Under onsdagsgruppens sammankomster diskuterade man organisatoriska lösningar för utbyte mellan vård- och fritidsinstitutionerna: fritiden skulle få stöd och behandlingsexpertis, och vården ett ordnat

sätt att placera barn i behov av sysselsättning. I skrivande stund finns det konkreta planer för en studiecirkel som skulle kunna ge de kunskaper som behövs för att uppnå tidig uppspårning. Återigen har vi inget sätt att veta om inte ett annorlunda tillvägagångssätt skulle ha lett till fler initiativ, eller fler aktioner.

Mest svårbedömt är kanske arbetet med onsdagsgruppen. Vår förhoppning här var att ge en praktisk övning i tvärinstitutionellt samarbete. Vi vet att gruppen tog ansvaret för den andra kursen och dess innehåll. Men det som återstår att se är om denna lilla övning kan omsättas i ett ansvarstagande på sikt.

En allvarlig brist i arbetet finner vi i skolans roll. Det är nu efterhand helt klart att skolan aldrig drogs med i tillräcklig omfattning, och detta gäller lärarkåren i synnerhet. Vår pilotundersökning tydde på att skolan var en nyckelorganisation, men vi orkade aldrig ta ordentlig hänsyn till denna kunskap. Vi upptäckte att väldigt få lärare kom till den andra kursen, och skälet därtill var förstås att ingen lärare var med i onsdagsgruppen, en granskning av de analyser som vägledde arbetet visar att vi där är inriktade på fritidsverksamheterna och vårdinstitutionernas inbördes relationer: en analys av skolans speciella villkor saknas.

Slutligen, tror vi att vi gör rätt i att konstatera en viss rörelse hos de olika institutionerna, en rörelse mot olika förändringar. Inga under har skett, men vår förhoppning är att en grund till praktisk samverkan på basis av ömsesidig nytta har lagts, och att de händelser som vi nu har försökt dokumentera har bidragit till att lägga denna grund.

3.5 Om en föräldragrupp på Storholmsbackarna i Vårberg. M Höckert och K Kolm (1972) i samarbete med Å Larsson.

3.5.1 Inledning

Metoden i det arbete som Höckert och Kolm redovisar liknar den som tillämpades runt ämnet "institutionssamarbete". Här var uppgiften att försöka stimulera föräldrar till att organisera sig runt barnens fritid och miljö. Arbetsgruppen i detta fall var författarna och koordinatorn.

Sammanfattningen som här presenteras gäller en föräldragrupp som bildades efter ett av projektets inledande allmänna möten under hösten 1971. Några mödrar från samma område träffades på ett av dessa möten och beslöt sig för att arbeta för förbättringar av barnens utemiljö. Höckert och Kolms rapport är pessimistisk eftersom föräldragruppen verkade bara en kort tid, och författarna ansåg sig tvungna att konstatera att de hade

misslyckats i sina försök att stödja gruppen.
Här kan vi dock tillägga att gruppen återuppstod, nu i form av en kontaktkommitté inom Skärholmsavdelningen av Hyresgästföreningen. En del av gruppens ursprungliga förslag till ändringar av miljön genomfördes också av hyresvärden, AB Svenska Bostäder.

3.5.2 Sammanfattning

Under hösten 1971 bildades en föräldragrupp på Stormholmsbackarna i Vårberg. Några medarbetare i projekt Skärholmen-Vårberg försökte följa och stödja gruppen. Detta arrangemang ledde till en del insikter i hur man lämpligen kunde arbeta med föräldragrupper.

Projekt Skärholmen-Vårberg startade hösten 1971 för att genom ett utökat samarbete mellan institutionerna dels utöka fritidsutbudet för barn mellan 7 och 13 år och dels för att nå barn med problem. För att informera de boende i området om projektet ordnade man stormöten. Samtidigt ville man starta en diskussion bland de boende om barnens lekmöjligheter i bostadsområdena. De kom snart underfund om att de behövde vara flera för att åstadkomma någonting. De gjorde ett flygblad och delade ut det till familjerna i området för att sammankalla dem till ett områdesmöte.

På det mötet framgick det att de boende missförstått projektets intentioner samt möjligheter att ekonomiskt bidra med konkreta anläggningar. Det visade sig innebära en svår balansgång att hos en person - projektets koordinator - förena funktionen att bestämma över en summa obundna medel och samtidigt initiera boende till egna initiativ för att göra någonting för barnen. Ett fortsatt personligt stöd från koordinatorn och en projektmedarbetare till den person inom föräldragruppen som var den mest aktiva ledde till att hon kom att ta på sig en alltför aktiv roll i förhållande till de övriga boende. Alla initiativ till kontakt med myndighetspersoner utgick från denna person. Ett hållningssätt från projektets sida, som från början innebar ett stöd till egna initiativ, kom att övergå i motsatsen. Det visade sig att det väsentligaste som skulle kunna bli följden av initiativ från grupper av boende och föräldrar, d v s gemenskap och delat ansvar och därigenom möjligheter att agera med större kraft, riskerade att gå förlorade.

De slutsatser som vi drog av detta var

att generellt tal om samarbete och medbestämmande ledde till missförstånd

att information om projektets ekonomiska möjligheter i kombination med uppmaning till diskussion bland de boende av brister i området ledde till orealistiska förväntningar

att personligt stöd till en person gör att värden,som delat ansvar och möjligheter att tillsammans agera med större kraft inom den grupp som personen tillhör, kan gå förlorade.

att ha en arbetsroll innebär vissa begränsningar, d v s vad man kan och inte kan stå till tjänst med, och dessa begränsningar måste framgå för att inte falska förhoppningar skall uppstå.

3.6 Om en parklek vid Ekholmsskolan. R Bell och K Kolm (1972).

3.6.1 Inledning

Uppslaget till den rapport som kom att heta "Om en parklek vid Ekholmsskolan" var verkningsmodellens teser om skolan. Många människor ser fritidsverksamhet för barn som ett sätt att förändra socialt problematiska beteenden hos barnen. De som deltog i "mål och medel"-samtalen delade denna uppfattning. Vi betecknade denna idé som "ersättningsteorin", eftersom den tycks förutsätta att man kan byta ut "asociala" handlingar mot socialt godtagbara, om barnen erbjuds tillfällen till nya beteenden.
Denna idé bildar en premiss för verkningar av typ "mindre snatteri" och "förbättringar i skolan" (jämför schematisk verkningsmodell).

Inrättandet av en parklek på skolgården vid Ekholmsskolan gjorde det möjligt för oss att granska denna idé. Här var en skola som allmänt betraktades som den "jobbigaste" i trakten. Koordinatorns försök att sammankoppla föräldrar och lärare och därigenom mobilisera förvaltningens resurser hade krönts med framgång: öppnandet av parken var just den sortens förändring som projektet tycktes syfta till.
Här fanns alltså ett intressant tillfälle att observera hur projektet fungerade och dess eventuella verkningar. Hur skulle t ex samarbetet mellan parken och skolan utvecklas?
Själva undersökningen gjordes på ett mycket opretentiöst sätt. Metodiken var snarast journalistisk.
Personalen vid parkleken, vid förvaltningen och vid skolan intervjuades "informellt", alltså med ostrukturerad intervjuteknik, där vi arbetade parvis. Ett undantag var en sorts "gruppintervju" utförd med lärarkåren vid skolan i kafferummet, som syftade till en mätning av "stämningen" hos kollegiet.
En bredare undersökning, utsträckt i tid och med egna observationer av barnen hade kanske varit att föredraga. Här måste vi dock erkänna att vi inte fick uppslaget till undersökningen förrän första veckan i juni 1972, alltså strax innan läsåret var slut. Vi tycker emellertid att sådana rapsodiska studier kan bli användbara i utvärderingsforskning när de kompletteras med undersökningar med annan metodik.

3.6.2 Sammanfattning

När en parklek öppnades under april 1972 fick vi tillfälle att studera vad en ny fritidsverksamhet kan ha för betydelse. Vi ville titta på följande: Hur kom parken till? Vad betyder parkens tillkomst för skolan och barnen? Hur har samarbetet varit mellan projektet, föräldrarna, skolan och parken?

Föräldrarna vid Ekholmsbackarna har flera gånger fört fram önskemål om att få en parklek. Den närmaste parkleken, Branten, ligger alldeles för långt bort från detta område. Projektets koordinator rådde några föräldrar, då de vänt sig till honom med krav på en parklek, att ordna en namninsamling för att påvisa tyngden bakom kravet. Listan som samlat 340 namn skickades sedan till Parkförvaltningen. Ett möte anordnades mellan skolan, parkleksbyrån och koordinatorn där man pratade om möjligheterna att ordna en parklek vid Ekholmsskolan.

På parkförvaltningen var man väl medveten om att barnen i området inte har någon park inom godtagbart avstånd. Skolan har länge försökt utverka pengar från Skoldirektionen för att förbättra utrustningen på skolgården. För några år sedan bildade lärarna en kommitté för att få fram förslag till skolgården samtidigt som eleverna gjorde skisser. Skolan var naturligtvis positivt inställd till att få en park.

För att besvara frågorna om parkens eventuella effekter och samarbetet mellan skolan och parken, gjordes ett antal intervjuer med parkpersonal och skolpersonal. Skolans reaktioner kan kallas entusiastiska. Man menade att rasterna förut hade varit en plåga men att det nu hade blivit en rejäl förbättring. - "Vad de slogs förr,men det gör de inte längre". Det gnälldes mycket förr; det fanns ingenting att göra. Allting var trist." I vissa oroliga klasser hade man också märkt en förbättring ".....det har blivit betydligt lugnare i min klass. Jag kan inte nog berömma det här."

Vi kan peka på vissa problem som kommit fram från båda håll: Parken vill gärna åt en lokal i skolans källare för inneverksamhet och man skulle också vilja vara med på en del sammanträden. Skolan är missnöjd med ansvarsfrågan; skolan har ju ett juridiskt ansvar för barnen under skoltid. Från skolans sida har man krävt att vissa "farliga" leksaker inte används i parken under skoltid.

Vi kan dra den slutsatsen att parken är viktig för skolan. Det är täm-

ligen klart att barnen behöver sysselsättning. Men man kan kanske också påstå att skolan som institution behövde parken. Parkens tillkomst har nämligen lett till förbättringar i skolans arbetssituation.
För att samarbetet skulle gå så bra som möjligt har båda parter fått lov att jämka sina krav. Det hade inte gått om båda parter styvt hållit på sina "rättigheter". Vi tror att man kan säga att grunden för samarbeta ligger i att samtidigt som båda parter får tillräckligt utrymme för den egna verksamheten så har man utbyte av den andres verksamhet. Tillkomsten av Parkleken vid Ekholmsskolan tycks visa på betydelsen av fritidsverksamhet både för barnen och skolan. Den visar också på projektets möjligheter och på de problem som är förknippade med ett tvärinstitutionellt arbete i "vardagen".

3.7 En företagarenkät. R Bell,B Söderstedt och S Westius (1973)

3.7.1 Inledning

Vår enkätundersökning av företagen i Skärholmens Centrum betraktar vi som tämligen misslyckad, p g a ett kraftigt bortfall. Ändå har undersökningen ett visst värde, i varje fall som belysning av ett misslyckande.
Syftet med undersökningen var att mäta ev förändringar i de störningar barnen orsakade i butikerna i Centrum: snatteri, ren lek, åverkan, trakasserier o s v.
Projektets "negativa verkningar" var verkningsmodellens formulering för en effekt som kan iakttas på att någon handling minskar eller försvinner. Frågan här var om projektets närvaro i stadsdelen kunde ha lett till "negativa verkningar" vad gäller snatteri m m.
Tanken på en undersökning dryftades under våren 1972 med representanter för Skärholmens företagarförening.

Vi ansåg själva att en intervjuteknik var nödvändig för undersökning av de aktuella frågorna. Utifrån hänsyn till den arbetskraft vi förfogade över kretsade teknikvalet till sist mellan en enkätundersökning eller ingen undersökning alls. Med hänsyn till ämnets känsliga karaktär arbetades enkätformulären och introduktionsbrevet fram mycket omsorgsfullt - utan större nytta, som det skulle visa sig.

Själva enkäten tog upp en rad olika problem, t ex snatteri, med frågor om problemets grad, vilka åldrar som hade varit aktuella, samt ev förändringar mellan maj 1971 och maj 1972. Urvalet bestod av de 85 företag med butikslokaler som ingick i företagarföreningens förteckning.

Bortfallet blev 51 av 85 tillfrågade.
Vi kom att tro att bortfallet främst berodde på rädsla hos de tillfrågade för en ytterligare negativ publicitet. "Skriverierna" var något som företagarna i Skärholmen såg som ett av skälen till att Centrum aldrig hade fått det väldiga kundunderlag som man hade hoppats på. Dessutom var vårt introduktionsbrev oklart vad gällde vem som skulle svara - föreståndare, ägare eller biträde. Eftersom vi hade bett om anonyma svar var en systematisk bortfallsanalys omöjlig.
Validiteten i enkätstudier är kanske alltid problematisk. I detta fall kunde vi anta att svarande skulle ha starka känslor om stöld och liknande. Dessutom visste vi att åtminstone en del företagare var angelägna att projektet skulle finnas. Detta togs upp i introduktionsbrevet

där vi vädjade om korrekta svar, men det är ändå klart att de svarandes ev önskemål om att bibehålla projektet mycket väl kan ha påverkat svaren. Vi har ändå flera tecken på att de tendenser som enkäten visar om en minskning av problemen kan vara riktiga.

Det var tänkt att enkäten skulle redovisas inför ett möte med företagarföreningen. Inför det magra resultatet lade vi dock bearbetningen åt sidan till förmån för kodningsarbete med "kartläggningen", och tanken på ett sammanträde verkade mindre tilltalande när resultaten lades fram under våren 1973.
Däremot presenterade koordinatorn huvudresultaten vid ett Rotary sammanträde. Kommentarerna vid det tillfället tyder på att de närvarande fannn resultaten rimliga. Våra egna samtal med butikspersonal gav samma fingervisning, och polisen var också av åsikten att barnen hade kommit att använda Centrum som lekplats i mycket mindre utsträckning under projektets tid.

Slutligen kan det vara intressant att notera författarnas namn. B. Söderstedt var kansliassistent vid projektkontoret. Som vi ovan har beskrivit omfattade planeringsarbetet för forskningen stundtals samtliga vid kontoret, och Söderstedt blev särskilt intresserad av den här frågan. Gränsen mellan "forskarna" och "förvaltningen" var alltså tidvis mycket suddig.

3.7.2

Syftet med denna första presentation av enkätresultaten är att ta fram ett diskussionsunderlag. Materialet är, som vi ser det, ofärdigt. Det blir först efter samtal med berörda som man kan börja tolka det som här kommit fram. I detta avsnitt avstår vi från tolkningen, och vill istället ge frågeställningar för samtalen.

Den första frågan man kan ställa är hur stort avseende kan vi fästa vid resultaten? Är den minoritet (34 av 85) som svarat, representativ? Vidare, har tekniken fungerat, d v s motsvarar enkätsvaren de faktiska förhållandena såsom svarande upplevt dem? Vi tror att enkäten är rätt tillförlitlig, men tillförlitligheten måste diskuteras.

Men vilken bild har enkäten nu gett? De grova dragen kan sammanfattas så här: Många butiksföreståndare upplever problem med barn och ungdom. Snatteri, yttre åverkan och barn och ungdom som leker eller "busar" i butiken nämns oftast. Problemen gäller i första hand ungdom, i andra hand skolbarn, och endast i liten utsträckning förskolebarn. Det är i stort samma ungdomar eller "gäng" som återkommer, och det oftast vid raster och

ledighet från skolan. Tyngden i problemen bedöms rätt olika: en del menar att problemen är mindre här, andra anser att läget är likt andra förorter, och en del menar att problemen är allvarligare här än på annat håll.

De aktuella problem som tagits upp är trakassering av personal,snatteri eller förberedelser till snatteri, bråk med kunder, förstörelser eller vandalisering i butikslokalen, yttre åverkan (skyltfönster och dyl), barn och ungdom som leker eller "busar" i butiken samt grövre stölder utförda av barn och ungdom. Hur har dessa problem förändrats? Med ett undantag rapporterar man i stort ett läge som är likt eller bättre än det som fanns för ett år sedan. Undantaget är "yttre åverkan", där "försämrats" eller "försämrats avsevärt" är de vanligaste svaren.

På frågan om det sker någon förskjutning i åldrarna går svaren vitt isär. Det faktum att nästan alla svarat tyder på att många funderar på frågan. Har man olika åsikter eller olika erfarenheter, och i så fall varför? Eller är frågan ställd på fel sätt?

En del har kunnat svara på frågor om skyddsåtgärder och kostnader. På sina håll har man varit tvungen att vidta större kostnadskrävande åtgärder. För de få som har svarat ökade kostnaderna för maj månad -72 jämfört med maj -71. Mot bakgrund av dessa resultat skulle vi vilja ställa vissa frågor. Är det läge som rapporteras här fortfarande aktuellt? Det verkar finnas en trend mot mindre omfattande problem - håller den tendensen i sig? Det var få som angav andra problem än de som enkäten tog upp - har det kommit till nya problem sedan dess?. Många menar att problemen härrör sig från samma grupper eller gäng av i första hand ungdomar - finns det lösningar som kan utgå ifrån ungdomens gruppbildning? Den här kostnadsökningen - vad tyder den på? Slutligen, hänger de här problemen ihop med förhållanden som är speciella för Skärholmen, t ex Centrumbildningen. Eller är det problem som vi måste dras med i alla nya förorter?

3.8 Institutionssamarbete i Skärholmen-Vårberg. R Bell och S Westius (1974 a)

3.8.1 Inledning

"Aktionsforskningen" runt institutionssamarbete fortsatte under hela projektets gång. Den första intensiva perioden som rapporterades i den första rapporten följdes av ett mera passivt iakttagande av utvecklingen.

Vårt arbetssätt var i stort sett detsamma under den andra perioden som här nedan sammanfattas. Koordinatorn var den som huvudsakligen agerade, medan författarnas uppgift blev att diskutera och följa de samarbetsgrupper som hade uppstått. Mot slutet av projektets tid visste koordinatorn att han kanske kunde fortsätta att arbeta inom stadsdelarna. Fr o m hösten 1973 ansåg vi det riktigt att han skulle delta aktivt i olika sammanhang. Vi behövde inte längre befara att samarbetsformerna skulle bli beroende av personer som skulle försvinna när projektet tog slut.

Den andra rapporten innehåller resultatet av en utredning som syftade till att besvara en fråga som vi hade ställt mycket tidigt: "Hur många är det som arbetar med barn här ute egentligen - hur många är det som ska samarbeta?"
Vår teknik här var att vi hos varje institution i stadsdelarna frågade efter antalet anställda. Mer precist vände vi oss till de institutioner som levererar tjänster till barn från födseln till åk 9 och där fick uppgifter om personalstyrkan, ekonomipersonal undantagen, och timtjänstgöringen under hösten 1973.
Undantaget var skolorna, där vi fick använda centrala uppgifter för att ställa tjänstgöringstimmar för varje lärare mot det timantal som i varje enskilt fall var en "hel" tjänst.
För institutioner som betjänade större upptagningsområden än Skärholmen och Vårberg fick vi göra uppskattningar av vilken andel av besökarna som kom ifrån Skärholmen-Vårberg, för att sedan bedöma vilken andel av timmarna som skulle hänföras till just stadsdelarnas barn.
Både antalet institutioner och antalet anställda överraskade oss. Vår teknik är grov, men såvitt vi kan förstå rättvisande. Därför kan det vara intressant för läsaren att ta del av en tabell som presenterar sammanräkningen, som här medföljer sammanfattningen.

3.8.2 Sammanfattning

Syftet med projekt Skärholmen-Vårbergs arbete med institutionssamarbete var att se till att personalgrupper fick tillfälle att finna gemensamma intressen. Dessa intressen skulle då förhoppningsvis bilda en grund för samarbete institutionerna emellan.

I denna andra rapport om detta ämne kan vi först konstatera storleksordningen på uppgiften. Antalet institutioner som levererar tjänster till barn och ungdom mellan 0 - 15 år uppgår till 70 i de två stadsdelarna, fördelade på 9 olika kommunala och landstingskommunala förvaltningar. Antalet anställda individer är cirka 780. Om timantalet vore fördelat enbart på hela tjänster skulle antalet "heltida" vara cirka 477.

Om vi grupperar institutionerna efter huvudsakliga funktionen kan vi konstatera intressanta skillnader. Vårdsektorn med 5 huvudmän och fritidssektorn med 6 är kraftigt splittrad organisatoriskt, medan barntillsyn och utbildning har endast 1 huvudman var.

Barnantalet per heltid är som störst 196,6 barn per heltid inom den delen av vårdsektorn som arbetar med åldrarna 0 - 6, och som minst 15,2 barn per pedagogisk personal inom utbildningen för åldrarna 7 - 15. Totalt finns 13.3 barn per heltidsanställd när man lägger ihop all personal som arbetar med åldrarna 0 - 6, och 9,7 barn per heltid i åldrarna 7 - 15. Kvoten för samtliga barn och samtlig personal är 10,9 barn per heltid.

Vad har nu gjorts under projektets andra år för att få till stånd ett samarbete mellan dessa människor och institutioner? Flera olika sorters grupper har uppstått med något sorts samarbete på programmet. Onsdagsgruppen, bestående av personer på fritids- och vårdinstitutioner är nämnd redan i den tidigare rapporten. Den arbetade med de kurser som projektet ordnade och drog upp ett ganska ambitiöst program för samarbete innan den upplöstes. De områdesgrupper som onsdagsgruppen gav upphov till har träffats emellanåt i Vårberg och mera sporadiskt i Skärholmen; den personkontakt och orientering om näraliggande institutioner som de ämnade skapa har kanske åstadkommits. En annan av onsdagsgruppens idéer, studiecirklar i "egna reaktioner på barn" har också förverkligats i projektets regi. "Kontaktträffen" är namnet på den form som personalgrupperna betraktar som mest lyckad. Den initierades av personal vid Österholmsskolan och Skärholmens ungdomsgård och består av sammanträden varannan

vecka för fältarbetande vid barnavårdsbyrån, polisen, skolorna och ungdomsgårdarna. Arbetet har mest inriktats på de äldre skolbarnen. Ett viktigt ämne har varit t ex att skaffa arbete åt de arbetslösa ungdomar som bildat kärnan i "Skärholmsgänget"; kontaktträffen har lyckats ta fram en gemensam linje gentemot ungdomarna och skapat arbetstillfällen för några utav dem vid ungdomsgården och skolan. Projektets koordinator har sedan hösten 1973 deltagit i kontaktträffen.

Projektet har också en del egna kontakter. En "samrådsgrupp" har funnits för överläggningar med föreningsrådet. Samrådsgruppen har i sin tur tagit kontakt med kulturkommittén och biblioteket i försök att hitta former för samordnad information och verksamhet för både barn och vuxna.

Vår tolkning av denna utveckling är följande. Det finns ett stort intresse av utökad kontakt hos institutionspersonalen; man har lätt att se värdet av sådan kontakt i det egna arbetet. Men vår tidigare linje i samarbetsfrågor finner vi nu något naiv. Personalgruppens chanser att själva åstadkomma nya former på kort sikt verkar begränsade när man förstår hur stor den tjänsteapparat det här rör sig om egentligen är. Vi ser mer precist 5 organisatoriska hinder för den så kallade integrationsprincipens förverkligande:

1. Antalet arbetsplatser är stort
2. Arbetsplatserna är fysiskt spridda
3. Kvoten heltid/anställd är låg, d v s relativt många arbetar på deltid, särskilt inom fritidssektorn
4. Personalen har ingen enhetlig utbildning eller enhetliga anställningsvillkor
5. Det omedelbara förvaltningsansvaret delas av 9 huvudmän, varav 7 primärkommunala

För att förenkla problemet fordras ett samarbete, tillfällen till utbyte och kommunikation av värden; de angivna faktorerna är alla bl a kommunikationshinder. Det blir mot denna bakgrund därför lätt att förstå varför personalgrupperna är stolta över de former de har upprättat för kontakt. Den "apparat" som levererar tjänster till barn i Skärholmen-Vårberg har bara i sin fältarbetande del en storlek som motsvarar ett medelstort industriföretag. Det verkar troligt att speciella åtgärder kommer att fordras även i framtiden för att få ett samarbete till stånd. Vilka möjliga medel står till buds? För att nämna några alternativ kan man 1) skapa utrymme inom de närvarande tjänsternas ram, 2) skapa nya tjänster för samordning och

lokal planering, 3) organisatoriskt integrera förvaltningarna, vilket inte gör 1) och 2) överflödiga.

Man kan kanske beskriva den nuvarande uppbyggnaden som fabrikssystemet tillämpar på socialt arbete: specialisering, arbetsfördelning och ett hierarktiskt flöde av information och makt kännetecknar denna organisationsprincip. På längre sikt kan man fråga sig om inte detta system borde ersättas av andra principer för förvaltning.

I vår erfarenhet är ett visst samarbete en nödvändig förutsättning för att tjänster skall nå fram till dem som de är avsedda att nå. Utvecklingen i Skärholmen-Vårberg visar att vissa steg kan tas i riktning mot ett lokalt institutionssamarbete utifrån de nuvarnade institutionerna. Det finns säkert många sätt att uppnå en integration, som sträcker sig från fler timmar för nuvarande personalgrupper till en omvärdering av de organisatoriska principerna för socialt arbete. För att välja bland alla dessa steg krävs att man har översikt över institutionerna och vet vad man vill med dem. Integration förutsätter alltså ett politiskt helhetsperspektiv.

Tabell 1

Institutioner och anställda. Skärholmen och Vårberg hösten 1973

Huvudman	Institutionstyp	Antal inst.	Indiv.	"Heltid"	tj/i
Stockholms Barnavårdsnämnds					
Barnstugeavdelning	Daghem	12	140	118	0,84
"	Lekskola	13	32	25	0,78
"	Fritidshem	8	43	37	0,86
"	Utegrupper	4	12	6	0,50
Stockholms Barnavårdsnämndens	Ungdomsgård	3	78	14	0.18
Fritidsavdelning	Vår Teater	1	13	5	0,38
"	Yngreverksamhet	3	23	5 1/2	0,24
Över projekt Skärholmen-Vårberg	Föreningar	6	31	3 1/5	0,11
"	Fältassistent	1	1	0-1/2	-
Stockholms Bvn	Barnavårdsbyrå	1	5	5	1,00
Sociala avdelningen					
"	Dagcentral	1	5	3	0,60
Stockholms Park och Idrottsnämnd	Parklek	6	38	17	0,45
Stockholms Biblioteksnämnd	Stadsbibliotek barnbibliotek	1	6	3	0,50
Stockholms Skoldirektion	Rektorsområden:				
	Lillholmen	2	66	55,2	0,84
	Vårberg	2	117	74,2	0,63
	Österholmen	3	113	86,8	0,77
	Kommu.Konstskolan		4	0-1/2	0,13
Stockholms Kommunala Musikskola	Musikskola		41	10	0,24
Stockholms Landstings Sociala nämnd	Psykiska Barn och Ungdomsrådgivning PBU	1	2	2	1,00
Stockholms Landstings Hälso- och Sjukvårdsnämnd	Barnavårdscentral	2	10	6 1/2	0,65
KOMMUN	totalt	67	768	468,7	0,61
LANDSTING	"	3	12	8 1/2	0,71
KOMMUN + LANDSTING	"	70	780	477,2	0,61

3.9 Kartläggningen. R Bell och S Westius (1974 b) i samarbete med M Höckert och K Kolm

3.9.1 Inledning

"Kartläggningen syftar till att besvara det som kanske är den viktigaste frågan i utvärderingen: deltar fler barn i organiserad fritidsverksamhet i och med projektet? Mycket av vår bedömning av projektet beror på svaret på denna och liknande frågor eftersom fritidsverksamheter ses som huvudmedel för projektets mål. För att ta ännu ett exempel, tanken att man kan "tidiguppspåra" s k problembarn med hjälp av fritidsledare förutsätter att barnen finns i verksamhet. Deltar inte dessa barn saknas möjligheterna att uppnå målet.

Undersökningen är uppbyggd runt en tämligen enkel teknik, s k odubblerad räkning. Vi vill inleda redovisningen med att definiera "odubblerad räkning", diskutera befolkningen, bearbetningen och slutligen spridningen av resultaten.

När ett antal osamordnade instanser erbjuder likartade tjänster är det alltid svårt att uppskatta vilken andel av en befolkning som kommer i åtnjutande av tjänsterna. Ett sammanlagt deltagarantal är ofta missvisande, då individer i själva verket kan delta på flera institutioner. En odubblerad räkning utgår ifrån individerna och fastställer om var och en nås av tjänsterna eller ej.

Vårt sätt att genomföra en odubblerad räkning för drygt 2000 barn och ett 40-tal institutioner var att utgå ifrån institutionernas egna uppgifter. Samtliga namn på klasslistor, liggare, deltagareförteckningar o dyl. "översattes" till födelsenummer. Skolans klasslistor sammanfördes med de ursprungliga uppgifterna. Ur dessa uppgifter kunde nya uppgifter syntetiseras. T ex kunde man ur de sammantagna deltagaruppgifterna från fritidsverksamheterna upprätta ett värde för varje barn på variabeln "deltagande 72". "Deltagande 72" var det antal verksamhetslistor för våren 1972 där det enskilda födelsenumret förekom, d v s en siffra som angav om och hur många verksamheter det enskilda barnet deltog i under vt-72. Till sist fanns ett hundratal uppgifter om varje barns kön, nationalitet, skola, klass, bostadsområde, deltagande i olika verksamheter, förekomst i skolans elevvårdsprotokoll m m.

Detta huvudregister kunde sedan bearbetas på olika sätt för att besvara våra frågor om "vem deltar".

Det kan vara värt att notera att registret existerade enbart på magnet-

band, med kodade ingångar som var kända endast för författarna, och att uppgifter om ett enskilt barn aldrig framställdes. Skälet är givetvis att vi var bundna av tystnadsplikt för en del av uppgifterna. Fr o m 1 juli 1974 måste Datainspektionen ge tillstånd för ett sådant register. Datamängden kunde bearbetas med avseende på annat än barnets deltagande. Det var möjligt att framställa matriser där antalet "gemensamma" barn för varje verksamhetspar kunde avläsas. Vi kunde också framställa en "profil" för varje verksamhet, som visade hur rekryteringen skett, deltagarnas åldrar, nationalitet, andel barn i kontakt med de socialvårdande institutionerna och dyl. En del av en sådan profil följer efter sammanfattningen.
Vad är urvalet här? Det finns en viss likhet med skolbarnsenkäten: kartläggningens urval är till fulloidentiskt med befolkningen "skolbarn som har adress i Skärholmen och Vårberg läsåren 1971 och 1972." Befolkningen rymmer flera underbefolkningar : de barn som haft adress i stadsdelarna och varit inskrivna i skolorna under läsåret 1970-71 i åk 1-7 och de till viss del annorlunda barn som varit inskrivna i skolorna 1971-72 i åk 1-7. För att besvara frågan om huruvida deltagandet förändrats fordrades ännu en befolkningsuppgift, de "konstanta" barn som fanns i skolorna båda åren och skrevs ut eller in bara en gång, och som dessutom gick åk 2-7 vt-72 och därmed inte var för unga för att ha deltagit vt-71.

Bearbetningen var mycket lärorik. Vår "enkla" lösning visade sig vara svårhanterlig och tidsödande i praktiken. "Översättningen" till födelsenummer krävde en stor dos "detektivarbete", och vi fick sedan erfara att en del av de födelsenummer som uppgavs på en del listor var felaktiga.
Här fick vi dock god assistans av programmerare D Gibson på Stockholms Datamaskincentral (QZ) som skrev program som möjliggjorde en intern "koll" av uppgifterna. Programarbetet byggde huvudsakligen på standardprogram ur OSIRIS-biblioteket (ISR,1971) samt Gibsons program för matriser och "profiler".

Vi fann det anmärkningsvärt hur många frågor som kunde besvaras genom bearbetning av denna datamängd. Antalet frågor av typ "hur många barn deltar i de olika bostadsområdena" alltså en korsning av variablerna "deltagande 72" och "bostadsområde" är en funktion av n^2 -n, där n är antalet variabler. I vårt fall uppgick antalet till över 10.000 korsningar.
Det blev möjligt att studera in- och utflyttningen i de olika bostadsområdena, skolklassernas grad av bostadsvis segregation och mycket därtill. I en särskild rapport om tekniken (Bell & Westius, 1973) kunde vi därför konstatera att en särskilt noggrann analys av frågeställningarna fordras i en undersök-

sökning av den här typen.

"Kartläggningen" blev föremål för en annorlunda spridning. Ett AV-material,"showen" kallat,gjordes utifrån resultaten. "Showen" visades för nämndpolitiker, tjänstemän i fältet och centralförvaltning och för olika organisationer i stadsdelarna. Fördelarna och nackdelarna med denna spridningsform diskuteras i sista kapitlet.

3.9.2 Sammanfattning.

"Kartläggningen" är en undersökning av deltagande i fritidsverksamheter i stadsdelarna Skärholmen och Vårberg. "Kartläggningen" kom till för att belysa effekterna av kommunens projekt för utökad fritidsverksamhet, projekt Skärholmen-Vårberg. Rapporterna från kartläggnigen bildar en serie: "Vem deltar" redovisar undersökningens huvuddrag, medan "Verksamhetsprofiler" skildrar de enskilda verksamheternas medlemmar och "En rapport om kartläggningstekniken" avhandlar tillvägagångssättet och metodologiska problem. Undersökningen är en sk odubblerad räkning - grovt uttryckt, ett försök att ta reda på hur många barn som är med i någon verksamhet, och hur många barn som står helt utanför. Den bygger på födelsenummer-uppgifter från cirka fyrtio fritidsverksamheter och andra intitutioner, uppgifter som sedan behandlats maskinellt för att få fram en bild av barnens deltagande.
Vad för sorts bild får vi om deltagande? Vi kan sammanfatta de viktigaste lärdomarna så här:

Under vårterminen 1972 deltog 7 av 10 barn i någon fritidsverksamhet. en tredjedel deltog inte alls, en tredjedel deltog i en verksamhet och en tredjedel deltog i två eller tre verksamheter.

Knappt en tredjedel deltog i någon öppen verksamhet. Drygt hälften av barnen deltog i någon sluten verksamhet. Ett barn av fyra var med i någon förenings verksamhet. Sex barn av tio deltog i någon kommunal verksamhet.

Vad kan vi säga om förändringar mellan vårterminen 1971, före projektets start, och vårterminen 1972? Uppgifter om viktiga verksamheter saknas för vt 71: därför begränsas svaret till flickor i åk 3-7. Drygt 6 av 10 flickor deltog under vt 71 och knappt 8 av 10 under vt 72. Mer än hälften av de barn som inte deltog vt 71 har kommit med till våren 1972. Nettoökningen i antalet deltagande ligger någonstans mellan 16 och 26 procent. Det enskilda barnet tycks delta i uppåt dubbelt så många verksamheter vt 72 jämfört med vt 71.

Vad gäller pojkar deltog 6 av 10 i någon verksamhet vt 72 medan motsvarande siffra för flickor är 8 av 10. Pojkar deltar något mer i öppen verksamhet medan flickor deltar något mer i såväl de kommunala som i föreningarnas slutna verksamheter. Flickor deltar genomgående i fler verksamheter. Exempelvis deltar dubbelt så många flickor som pojkar i tre verksamheter.

Grovt kan man säga att deltagandet stiger med stigande ålder, för att sedan sjunka i årskurs 7. Detta gäller för alla verksamhetstyper utom den öppna som har sitt högsta barnantal i årskurs 7.
Det finns kraftiga skillnader mellan de 17 olika bostadsområdena som studerats. Överlag kännetecknas bostadsområdena av skillnader vad gäller mobilitet, inkomst, andel barn i befolkningen, kontakt med vårdande institution och invandrarandel. Som mest deltar över 90% av barnen i ett radhusområde i Skärholmen, och som minst drygt 50% av barnen i ett område med flerfamiljshus i Vårberg.

Skillnader i deltagande tycks däremot inte bero på hustyp, utan snarare på tillgänglighet: samtliga områden runt Lillholmsskolan, med radhus och flerfamiljshus med både bostadsrätt och hyresrätt visar ett nära 90 procentigt deltagande. Med några undantag rekryterar de flesta verksamheterna utpräglat lokalt.

Projektet har bl a haft syftet att nå socialt utsatta barn. Två grupper har studerats. Barn som varit i kontakt med en eller flera av de vårdande institutionerna i området visar sig delta mindre i organiserade fritidsverksamheter. Detta gäller särskilt barn som varit i kontakt med skolornas elevvård. Den andra aktuella gruppen är invandrarbarnen. Invandrarbarnen tycks delta i ungefär samma som,kanske något större utsträckning än svenskar i alla sorters verksamheter.

Materialet har vi också studerat med hjälp av ett statistiskt verktyg för regressionsanalys ,kallat AID. AID visar hur variablerna bostadsområde, kön, skola, årskurs, mobilitet och nationalitet hänger samman med deltagandet. Analysen visar att nationalitet spelar liten roll för deltagande mätt med våra grova mått, även när man samtidigt tar hänsyn till de andra variablerna. Samma fynd gäller för mobilitetsvariabeln. I stället tycks de rumsliga variablerna bostadsområde och skola "förutsäga" graden av deltagande. När vi studerar AID resultaten tillsammans med en karta som visar var fritidsverksamheterna ligger i bostadsområdena, tycker vi oss kunna

skönja följande mönster: Barnen besöker de verksamheter som ligger nära hemmet och/eller skolan, och deltagandet är högt i de områden där det finns många verksamheter. Dessutom inverkar kön och årskurs på ett komplicerat sätt.

Det kan tyckas att kartläggningen bara har bekräftat tämligen okontroversiella och triviala uppfattningar. Detta stämmer, men kartläggningen har också gett underlag för ett ifrågasättande av andra okontroversiella uppfattningar. Verksamheternas lokalisering är av stor betydelse, har kartläggningen visat. Självklarheten i denna uppgift måste kompletteras med något som vi finner lite överraskande, nämligen att verksamheter rekryterar dramatiskt mycket mindre så snart man kommit ifrån de intilliggande kvarteren. Ett annat rimligt resultat är att verksamheter tappar deltagare när barnen går över till högstadiet.

Andra resultat finner vi överraskande. Tvärtemot vad som så ofta hävdats de senaste åren tycks hustyp inte avgöra barnens deltagande, såvitt vi kan förstå. Lika överraskande är att invandrarbarnen deltar i lika hög utsträckning som svenska barn, med våra mått mätt.

Det sägs ofta i diskussioner om fritidsverksamhet att de kommunala och föreningsdrivna verksamheterna skulle konkurrera om barnen. Kartläggningen stöder inte ett sådant resonemang. Den tycks snarare visa att ju fler tillgängliga verksamheter det finns desto mer deltagande. Vi kan erinra om att även efter projektets första år var vart tredje barn helt utanför all organiserad fritidsverksamhet. Men samtidigt finns det ett område där mediandeltagandet ligger på drygt två verksamheter. Det tycks alltså finnas ett högt "tak" för fritidsverksamheter.

I denna upplaga presenteras "verksamhetsprofilerna" som ett seperat avsnitt. Dessa profiler är i det närmaste en sorts biprodukt av kartläggningen. Profilerna är maskinellt framställda redogörelser för varje verksamhet: antalet deltagare 71 och 72, könsfördelning, åldrarna, antalet invandrare o s v. Upphovet till profilerna var en föreståndare som undrade om inte kartläggningen kunde visa vart de barn som hade slutat tagit vägen. För de verksamheter där data finns för bägge åren kan man besvara frågor av det slaget: vilken andel av 71 års deltagare finns kvar vt 72, har de barn som slutat flyttat bort från området?

Det är förstås möjligt att jämföra profilerna inbördes. Då finner man t ex att omsättningen är väldigt olika i olika verksamheter - som minst stannar 17% av 71 års barn kvar till 72, och som mest 98%. Vi finner också att få barn som slutat i en verksamhet deltar överhuvudtaget i någon verksamhet

året därpå. Utifrån detta fynd kan vi ifrågasätta uppfattningen om att verksamheter konkurrerar med varandra. Vi har emellertid inte arbetat med sådana jämförelser då profilerna är i första hand en service åt de verksamheter som möjliggjort kartläggningen.

I ett tekniskt avsnitt redogör vi slutligen för själva hantverket i kartläggningen. Kartläggningen är den tekniska lösning på utredningsproblemet "hur når ett parallellt utbud av tjänster med blandat huvudmannaskap en avgränsad befolkning?" Vi bygger upp denna "odubblerade räkning" med befintliga verksamhets-,skol- och mantalsdata, vilket medför en rad problem, som vi inte känt till i början av arbetet. Det visar sig t ex att det finns barn som inte är skrivna men ändå bor och går i skolan i Skärholmen-Vårberg och tvärtom. Klara och avgränsade definitioner är en förutsättning för arbeten av det här slaget - exakt vilka barn syftar vi på när vi skriver om "barn i Skärholmen-Vårberg?"

En allmän erfarenhet av kartläggningsarbetet är att bearbetning av det här slaget kräver noggrannhet med detaljer och planering av varje led: vi redovisar också för de problem som kan uppstå om man t ex försummar planeringen. Det som vi lärt oss om hantverket kan uttryckas som några förslag till den som vill genomföra ett likartat arbete. Viktigast är kanske att ha en klar uppfattning om vilka frågor som man vill ställa och att höra sig för ordentligt med dem som ska använda resultaten och att tydligt tala om vad man vill för dem som ska hjälpa till och framställa materialet. Rapporten omfattar också exempel på instruktioner till programmerare m m.

Den tekniska sidan av kartläggningen är intressant, tycker vi. Men man får också fråga sig om en sådan undersökning överhuvudtaget är berättigad. Många människor menar t ex att redskap som möjliggör kontroll av individen är i sig etiskt förkastliga. Vår åsikt är att tekniken är acceptabel så länge den används för att studera hur tjänster når olika grupper och kollektiv. Återigen blir kontakt med dem som skall amvända resultaten viktigt, om man skall kunna försäkra sig om hur ett kartläggningsredskap används.

230-VERKSAM2 PAGE 21

V E R K S A M H E T S P R O F I L F Ö R VÄRTEATER

FÖRÄNDRINGAR VT 71 - VT 72

ANTAL DELTAGANDE VT 71 54
ANTAL DELTAGANDE VT 72 86

ANTAL SOM STANNAT KVAR MELLAN VT 71 OCH VT 72 42
SOM %% AV ANTAL VT 71 778
SOM %% AV ANTAL VT 72 488

ANTAL SOM KOMMIT TILL VT 72 44
SOM %% AV ANTAL VT 72 512

ANTAL SOM VARIT MED VT 71 OCH SEDAN SLUTAT 12
SOM %% AV ANTAL VT 71 222

AV DE SOM STANNAT KVAR, HUR MÅNGA DELTAR I NÅGON ANNAN VERKSAMHET VT 72 37
SOM %% AV DE SOM STANNAT KVAR 881
HOS DENNA GRUPP, VAD ÄR DET VANLIGASTE FÖDELSEÅRET 62

AV DE SOM KOMMIT TILL, HUR MÅNGA VAR MED I NÅGON VERKSAMHET VT 71 12
SOM %% AV DE SOM KOMMIT TILL 273
HOS DENNA GRUPP, VAD ÄR DET VANLIGASTE FÖDELSEÅRET 61

AV DE SOM SLUTAT, HUR MÅNGA HAR FLYTTAT BORT UNDER 1971 0
SOM %% AV DE SOM SLUTAT 0

AV DE SOM SLUTAT HUR MÅNGA ÄR KVAR I OMRÅDET 12

HOS DENNA GRUPP, HUR MÅNGA GÅR I NÅGON ANNAN VERKSAMHET VT 72 4
SOM %% AV DEM SOM ÄR KVAR 333

VAD ÄR DET FÖR FÖDELSEÅR HOS DE SOM SLUTAT, MEN BOR KVAR

	66	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55
ANTAL	0	0	2	2	5	2	0	0	0	1	0	0
(I %%)	0	0	167	167	417	167	0	0	0	83	0	0

3.10 En verkningsmodell för Projekt Skärholmen-Vårberg: 2. R Bell & S Westius (1974c).

3.10.1 Inledning

I inledningen till verkningsmodell: 1 beskrev vi hur utvärderingsarbeten tog sitt ursprung i modellen. Utvärderingsarbetet innebar en förskjutning i våra analytiska ansträngningar, från målsättningarna och övergripande teorier, mot frågor om åtgärders verkningar och utformningen av tillförlitliga tekniker för deras granskning
Denna andra rapport om verkningsmodellen vänder den rörelse, som här utgår ifrån de specifika studierna och annat erfarenhetsstoff till en mera generell och vittgående bedömning av projektets utfall och effektivitet.

Denna sammanfattning har, i likhet med den första sammanfattningen av verkningsmodellen, presenterats i något kortare form i tidskriften Socialt Forum (nr 8, oktober 1974, resp nr 1, januari 1974.)

3.10.2 Sammanfattning

Inledning

Projekt Skärholmen-Vårberg, en försöksverksamhet i fritidsaktivitet och social samordning, genomfördes under 1971-1974. Parallellt med projektet löpte ett utvärderingsprogram. Utvärderingen vägleddes med hjälp av ett redskap som vi har kallat för "verkningsmodellen". Modellen beskrivs i en tidigare rapport.
Denna uppsats är en avslutande "avstämning" av modellen. Vi jämför projektets utfall med de förväntade verkningar som uppställdes i den ursprungliga modellen och försöker bedöma hur effektiva olika åtgärder och inslag har varit. En kort bakgrund om projektet följs av en genomgång av projektets målsättningar och utvärderingens resultat. Vi ger sedan några allmänna synpunkter på de lärdomar vi drar av projektet. Sist redovisar vi för den första modellen och denna avstämning i schematisk form.

Projektet.

Projektet skapades som ett sätt att förebygga den ungdomsproblematik som hittills uppstått i Stockholms efterkrigsförorter. Det medel man valde var en kraftig utbyggnad av fritidsverksamheter för 7-13 åringar. Med en lokal "koordinator" hoppades man få till stånd ett samarbete mellan stadsdelarnas skolor, ungdomsgårdar, parklek, föreningar, polis, barnavårdsbyrå, PBU m fl. Projektets resurser var koordinator med kansli, två (senare tre) halvtidsföreningskonsulenter och en rambudget på cirka 700.000:- per år. En egen "yngreverksamhet" i tre lokaler lydde direkt under projektet och dess budget. Föreningar erbjöds kommunal ledarelön utöver de vanliga bidragen.

Verkningsmodellen

Utvärderingsarbetet skedde med hjälp av en teknik som kallas "verkningsmodell". En språklig modell för projektets mål, åtgärder och förväntade effekter grundades på bl a sammanträden med olika personalgrupper.
Vad skulle denna sociala utbyggnad få för direkta följder? Hur skulle barnen påverkas av sitt deltagande i fritidsverksamheter, mer precist? Fanns det något behov bland fältarbetande av större kontakt med andra institutioner? Hur skulle effekterna av fritidsverksamhet eller samarbete kunna iakttagas?

Poängen med modellen är att den är ett medel för att utreda förhållandet mellan projektets mål, premisser och förväntade följder. Modellen hjälper till att avslöja luckor i grundtankarna och brister i uppläggningen. Den vägleder sedan utvärderingen genom att peka ut de effekter som kan studeras.
Utvärderingsstudierna är till för att man sedan ska kunna bedöma projektets framgång med att uppnå sina mål.

Sådana bedömningar är problematiska. Bl a finns det flera viktiga villkor som måste uppfyllas innan man kan göra riktiga utsagor om att åtgärd a har lett till verkning e. Väsentligast är att härledningen är valid. Frågan om effekten har inträffat eller inte är empirisk: har vi preciserat effekten tillräckligt kan vi konstatera antingen "snatteriet har minskat" eller "snatteriet har inte minskat". Men när kan vi göra en valid härledning av effekten till åtgärden: hur ska vi kunna konstatera att just ökat deltagande i fritidsverksamhet har lett till det minskade snatteriet?

Problemet är att det kan finnas alternativa hypoteser, andra förklaringar. Snatteriminskningen beror kanske på ökade skyddsåtgärder, ändrad förvärvsfrekvens bland mödrar, eller tusen andra ting. Det klassiska försvaret mot alternativa hypoteser är experimentet. Två jämförbara grupper studeras men bara en utsätts för åtgärden. Inträffar effekten endast hos den behandlade gruppen finns ett stöd för slutsatsen att åtgärden orsakat effekten. Eftersom våra studier inte har varit experimentella kan vi utifrån dem inte dra valida slutsatser om projektets effektivitet. Däremot vill vi dra en motsatt slutsats när vi finner att en förväntad effekt inte inträffat. Det kan givetvis vara så att andra faktorer motverkar en i och för sig verkningsfull åtgärd: snatteriet har inte minskat, men skulle ha ökat ännu mera om inte åtgärden funnits. Vi slår fast att all socialpolitik äger rum i ett "nuläge". I detta "nuläge" finns alltid en historisk utveckling, andra krafter som arbetar för sina mål och annat som kan minska genomslagskraften av de egna åtgärderna. Förvaltningens arbete är delvis att se till att andra faktorer inte hindrar verkställandet av de egna målen. Men detta resonemang som stöd anser vi oss berättigade att utifrån utebliven effekt konstatera ett misslyckande. Värdet av denna procedur är att den inriktar modellen mot ett förhastat accepterande av programinslag: den hjälper oss att kritiskt granska vårt studieobjekt.

När vi nu nedan gör utlåtanden om effektiviteten i projektets olika inslag använder vi våra egna erfarenheter och annat stöd, bl a våra studier. Verkningsmodellen ersätter inte våra egna bedömningar: i bästa fall ger den ett stadigare underlag.

Utökat fritidsutbud.

Vad blev effekterna av den utökade fritidsverksamheten? Mycket förenklat utgick projektets upphovsmän ifrån följande tankegång: en koordinator med en rambudget skulle ge lokal kännedom och en flexibel och snabb styrning → (orsaker, leder till) fler barn i verksamhet, bl a "socialt utsatta" barn, ökad kontakt med vuxna människor och deras värderingar → minskat snatteri, förbättringar i skolmiljön, tidigare uppspårning av sociala problem.

Vad vet vi nu om projektets utfall och styrkan i tankegången? 1) koordinatorfunktionen och rambudgeten var tydligen effektiva åtgärder, då nya verksamheter kom till stånd. Ökningen mellan vt 71 och vt 72, nio månader efter start var 257 verksamhetstimmar per vecka.

2) Det blev fler barn i verksamhet. En s k odubblerad räkning av personnummeruppgifter från samtliga verksamheter vt 71 och vt 72 visar en nettoökning av antalet deltagande barn på 21% ± 5%. Viktigare kanske är att hälften av de barn som tidigare fanns utanför verksamheterna deltog under vt 72. I snitt deltog 44% fler barn i de enskilda kommunala verksamheterna och 33% fler i föreningarna - ett tecken på att barn kom att delta i flera verksamheter samtidigt. Nettoökningen av antalet deltagare var ändå låg. Förklaringen är att samma barn deltar i flera verksamheter - ökningen av timtalet och ledarkapacitet gjorde att fler barn strömmade till på de platser där det fanns verksamhet. Verksamheterna finns inte jämt utspridda i bostadsområden, utan är löst grupperade vid skolor, Centrum. Rekryteringen visar sig ske mycket lokalt, inom ett influensområde på ett par hundra meter. Antagandet att 1-2 timmars verksamhet i veckan är otillräcklig bekräftas av barnens handlingar i områden med god tillgång till utbudet.

3) Invandrarbarnen, en av de tänkbara "utsatta" kategorierna deltog i lika utsträckning som andra barn. Däremot misslyckades projektet med de barn som stod i kontakt med vårdinstitutionerna. Den stora gruppen barn kända hos skolans elevvård deltog i mindre utsträckning.

4) Det är möjligt att det ökade deltagandet kan ha bidragit till en minskning av snatteri o dyl. En enkät med företagen i Skärholmens Centrum

i varje fall inte skäl till att konstatera ett misslyckande. Den minoritet av de tillfrågade som svarade ansåg att snatteri, trakassering av personal, större stölder och lek i butikerna minskade under projektets första år.

5) Det är troligt att fritidsverksamheter ledde till en del positiva effekter i skolan. En rapsodisk undersökning gjordes vid en låg- och mellanstadieskola där projektet bidrog till öppnandet av en skolgårdslek i parklekens regi. Kort visade intervjuerna på dramatiskt förbättrat klimat på skolgården, ett tvärt stopp på vandalisering samt en lättad situation i en "bråkig" klass.

Föräldradelaktighet

Målet "föräldradelaktighet" var grundat på tanken att förortsföräldrar erbjuds få tillfällen till umgänge utanför hemmet med sina barn. Projektet skulle stimulera bildandet av föräldragrupper, finna former för en föräldraroll i regulär fritidsverksamhet och utveckla åldersblandad verksamhet. Utfallet blev skiftande.

Projektets försök att direkt organisera föräldragrupper var delvis misslyckat och gav i varje fall lite resultat. Man kom därför att betona personalens arbete med föräldrar i det egna kursarbetet för anställda. En av de mera intressanta formerna för åldersblandad verksamhet var "knallarna": lokallösa fritidsledare som sommartid arbetade med de barn och föräldrar som inte åkte bort på semester. Projektet kunde också få åldersblandad verksamhet i form av större evenemang, t ex en Valborgsmässoeld som sportklubben och scoutföreningen ordnade gemensamt.

Tidig uppspårning

Ytterligare ett mål gällde "tidig uppspårning". Teorin var att fritidspersonal kunde utrustas för att iakttaga och identifiera barn med problem, för att sedan ta kontakt med kompetent personal. Samtalen mellan de olika personalgrupperna visade att problemet kanske var mera komplext än planerarna tänkt sig. Bl a ansåg vårdpersonal på barnavårdsbyrån och PBU att fritidsledarna borde arbeta mera med de egna reaktionerna på barnen - var det alltid nödvändigt att skicka iväg ett avvikande barn? Kunde man inte tänka sig att själv arbeta med "trassliga" barn, ha kvar dem i verksamhet? Fritidspersonalen ville för sin del få ett stöd i krissituationer - vem ska jag prata med när jag ser ett barn som far illa?

Vad skedde? Två studiecirklar i "egna reaktioner på barn" genomfördes på personalens initiativ, men endast en mycket liten del av fritidsledare, främst föreståndare kunde deltaga. Koordinatorn kunde konstatera en ökning av antalet kontakter mellan fritids- och vårdinstitutionerna i sina enkätförfrågningar en gång i terminen.

Lokalt institutionssamarbete

Det fjärde och sista målet för projektet gällde "lokalt institutionssamarbete". "Integrationstanken" är kanske den rätta beteckningen för planerarnas avsikter här. Om fasta samarbetsformer kunde utvecklas mellan institutionerna borde man få bättre användning av de olika personella och lokalmässiga resurserna, bättre planering, större förståelse för andras arbetssätt m m. På ett sätt var institutionssamarbete ett centralt mål, då själva projektet var tänkt att vara en övning i samarbete. Men planeringsgruppen anvisade inga åtgärder.
Forskningsgruppen deltog tillsammans med koordinatorn i arbetet för detta mål: verkningsmodellen visade att det saknades medel för att uppnå målet. Vår linje i den "aktionsforskning" som således uppstod var: kontakt mellan personal → ev upptäckt av gemensamma intressen → tillfälligt samarbete i enskilda frågor → (möjligen) varaktiga former för organiserat samarbete. Kursarbetet för institutionsanställda planerades utifrån förhoppningen att en gemensam utbildning skulle kunna vara början till en sådan process.
Vad skedde? "Områdesgrupper" bildades för fritids- och skolpersonal, men upphörde efter ett år. En "kontaktträff" i Skärholmen för elevvårdspersonal, barnavårdsbyrå, kvarterspolis, ungdomsgårds- och parkleksföreståndare har sammanträtt varannan vecka i två år. Gruppen arbetar huvudsakligen med högstadiebarnen. "Kontaktträffens" största framgång har kanske varit en systematisk bearbetning av Skärholmens "gäng" av arbetslösa ton-åringar: man lyckades bl a anställa flera av ungdomarna vid de egna institutionerna med mycket gott resultat.

Kan vi hävda att projektet var effektivt vad gäller samarbete? Att det var vår avsikt att stödja denna utveckling är klart. Men vår tro var att endast former som personalen såg som sina egna skulle överleva projektet: de initiativ som togs var personalens, och det är mycket som talar för att de skulle tagits även om projektet inte funnits. Därför kan vi endast konstatera att de förväntade effekterna inträffade.

Lärdomar av projektet

Vi kan kort sammanfatta några lärdomar som vi drar av verkningsmodellen och våra andra erfarenheter.

1) Verkningsmodellen är ett användbart redskap för utvärderingsstudier. Modellen är ett sätt att reda ut de premisser och teorier som underbygger varje kedja av mål-åtgärder-effekter. Den är prestationsinriktad:forskare och förvaltare tvingas fråga sig "vad ska allt det här leda till, hur ska vi kunna iakttaga resultat?" En nackdel är kanske att modellen är analytisk, medan somliga program är svåra att bryta ner i utredningsbara delar.

2) Projekttanken har en del förtjänster i kommunal förvaltning. Det visade sig vara möjligt att på ganska kort tid rusta upp de befintliga institutionerna och utveckla ett visst samarbete. Längre tid hade kanske varit önskvärd. Men det finns klara fördelar med en relativt kortvarig organisation som upphör, när dess avgränsade uppdrag är slutfört.

3) Koordinationsfunktionen är ett användbart sätt att nå en viss samordning i ett verksamhetsområde där flera huvudmän levererar likartade tjänster. Fritidssektorn har fyra huvudmän i Stockholm (Barnavårdsnämndens Fritidsavdelning, BVN:s Barnstugeavdelning, Park- och Idrottsförvaltningen, Skoldirektionen). En tjänsteman vid stadsdelsnivån kan få både överblick, lokal kännedom och en bekantskap med de olika förvaltningarna.

4) Fritidsutbudet för skolbarn bör anpassas till varje grannskap. Projektets utgångspunkt var erfarenheter från fälthåll om att gruppen 7-13 år var underförsörjd med aktivitet. Projektet var ett av de första försöken till kommunal policy för skolbarnens fritid: tanken på ökat samhälleligt engagemang var ny då projektet planerades. Under projektets tid har man allmänt erkänt denna tanke på både kommunalt och statligt håll. Vilka slutsatser drar vi om hur fritidsverksamhet för skolbarn bör utformas av våra egna studier och projektets erfarenheter ?

För det första är några få timmars verksamhet i veckan otillräckligt i en förortsmiljö. Högt deltagande är möjligt: i de bostadsområden där både öppen och sluten verksamhet finns i anslutning till en skola som ligger centralt i grannskapet deltar över 90% av barnen, flertalet i två eller flera verksamheter. För det andra, verksamheternas läge tycks vara ganska avgörande för vem som deltar. Stora centrala anläggningar tänkta för hela stadsdelar drar barn i första hand från de närmaste bostadshusen, varför mindre lokaler spridda i bostadsområden och vid skolorna blir ett nödvändigt komplement.

5) En viss organiserad samverkan mellan institutioner är möjlig idag, men ett långtgående samarbete kommer att kräva stora resurser. Det visar sig att Skärholmens och Vårbergs drygt 5000 barn mellan 0-15 år sysselsätter överraskande många tjänstemän i fältet. Vår utredning visar att 9 olika huvudmän använder ett 70-tal olika institutioner för att leverera vård-, fritids-, tillsyns- och utbildningstjänster inom stadsdelarna. Bortsett ifrån centralförvaltning och ekonomipersonal arbetar över 750 anställda (motsvarande 480 hela tjänster) inom dessa institutioner. Det står helt klart att integration fordrar större resurser och mera långtgående organisatoriska steg än dem som projektet innebar.

En schematisk verkningsmodell

Nedan följer två tabeller som visar den ursprungliga modellen och denna rapports innehåll i schematisk form:

MÅL	Ett utökat och varierat fritidsutbud	Föräldradelaktighet	Tidig uppspårning	Lokalt samarbete
ÅT-GÄRD	Nivå 1: projekt administration och budgetering Nivå 2: flera verksamheter, flera timmar, olikartade verksamheter.	Nivå 1: Stormöten och forskarlagets ansatser. Nivå 2: åtgärder krävs. Kursen?	Åtgärder krävs. Kursen?	Olika ansatser, inklusive projektplaneringen och befintliga kontakter Åtgärder krävs: kursen nämns som tillfälle till vidare diskussion.
VERK-NINGAR	Nivå 1: åtgärder på nivå 2. ovan. Nivå 2: Negativa verkningar, mindre snatteri, färre anmälningar. Möjligen förbättringar i skolan: Frånvaron. Fler barn i verksamhet, utsatta barn nås i lika hög grad som andra. (Svårpreciserade individuella verkningar: större samarbetsförmåga, högre personlighetsintegrering) 1)	Nivå 1: Föräldragrupper bildas. Nivå 2: former för verksamhet vuxen-barn utvecklas, former för kontinuerliga kontakter personal - föräldrar utvecklas. Personal stimuleras Möjligen minskad vandalisering i bostadsmiljön. (Svårpreciserade positiva verkningar som i 1)	Personalen utrustas för iakttagelse, identifikation, remittering alt. behandling. Kontaktytor mot vårdinstitutioner öppnas För barnen: möjligen lindrigare problem, kortare behandling. (Svårpreciserade positiva verkningar som i 1)	Ökad personkännedom Ökad faktaorientering, tillfälliga kontaktytor. Möjligen varaktiga samarbetsformer, fler barn behandlas av färre instanser. (Svårpreciserade positiva verkningar som i 1) Möjligen, remittering av fall till fritidsverksamheter.
Premiss	Barn väljer verksamhet. Ersättningsteorin: behov kommer att finna uttryck, som kan vara socialt el. asocialt.	Barn mår bra av kontakt med sina föräldrar utanför hemmet.	Barn med problem blir hjälpt av behandling	Man har samma klientel. Ju tidigare och djupare behandling, ju bättre verkan.
Personalens inställning	Högt intresse	Högt: upplevs som brist i nuv. verks.	Delade: verk.personal pos., inst.personal avvaktande	Avvaktande

	Ett utökat och varierat fritidsutbud	Föräldradelaktighet	Tidig uppspårning	Lokalt samarbete
UPPMÄTTA VERKNINGAR	Nivå 1: Fler verksamheter, flera timmar, olikartade verksamheter har uppnåtts. Nivå 2: Minskning av destruktivt beteende. Anmälningar ej utrett. Bättre klassrumssituation efter parkleks tillkomst. Frånvaro ej utrett. Fler barn i verksamhet. Bland utsatta: invandrare med i lika utsträckning, däremot ej barn kända av skolans elevvård. Tillägg: Utbudet ojämnt fördelat på bostadsområden. Pojkar deltar mindre. Hälften av barnen utanför verksamhet vt -71 deltar vt -72. 49% fler barn i all kommunal verksamh., 35% fler i föreningarna.	Nivå 1: En föräldragrupp bildades, men upphörde. Nivå 2: Frågan om föräldrakontakt var huvudämne vid projektets kurser. En viss utveckling av former för kontakt mellan personal och föräldrar har skett: inga systematiska studier är gjorda här. Skadegörelse i bostadsområden har inte utretts.	Viss personal har i studiecirklar lärt iakttagelse och identifiering av problem. I vissa verksamheter sker en avsiktlig egen "behandling". Fler personkontakter har knutits mellan personal på fritidsverksamheter och personal på vårdinstitutioner. Vi vet inte om dessa kontakter används. Erfarenheter saknas om förändringar i problemens svårighetsgrad och behandlingstid.	Deltagare i projektets 2:a kurs rapporterade ökad faktaorientering och personkännedom. Tillfälliga kontaktytor har uppstått bl a i form av gemensamma områdesgrupper för skol- och fritidspersonal. Ett återkommande sammanträde för kontakt mellan skolor, barnavårdsbyrå, kvarterspolis o. ungdomsgårdar har existerat i Skärholmen i fyra terminer. Ett liknande forum upprättades hösten -73 i Vårberg. Ej utrett om fler barn behandlas av färre institutioner eller om remittering till fritidsverksamhet äger rum.
BEDÖMNINGAR AV ÅTGÄRDERNAS EFFEKTIVITET	Koordinatorsfunktion och budget var effektiva för expansion av fritidsutbudet. Troligt att deltagarökning beror mer på verksamheternas lokalisering än på variation. Svårt bedöma om snatteriminskn. följde på ökad verksamhet. Verksamh. nådde ej alla kat. av barn. Ledarlön, materialbidrag o. instruktörer ej tillräckliga åtgärder för att föreningar skulle expandera lika mycket som kommunala verksamheter.	Projektet lyckades inte bilda föräldragrupper. Diskussionen vid kurser och möten bidrog till utveckling av kontakter mellan föräldrar, personal och barn.	Vi tror erfarenhetsmässigt att projektets kurser och cirklar har påverkat en begränsad del av personalen i den önskade riktningen. Detta arbete kom under hand att uppgå i arbetet för lokalt samarbete.	Projektet har fått god "utdelning" vad gäller lokalt samarbete. Åtgärdernas natur gör det svårt att bedöma deras effektivitet: vi får endast konstatera att fältarbetande personal har skapat former för återkommande kontakt och utbyte mellan institutionerna.

3.11 Socialiseringsprocessen. S Westius och R Bell

3.11.1 Inledning

"Socialiseringsprocessen" är det sammanfattande namnet på några studier som genomfördes under Westius´ ledning vid sidan av utvärderingen. Utvärderingen var ett sätt att studera effektiviteten hos ett program som var tänkt att förebygga ungdomsproblem. Socialiseringsstudierna var ett sätt att studera problemens uppkomst, och möjligen belysa projektets teoretiska grunder.

Socialiseringsstudierna var explorativa. Vi syftade till att lära oss något om barnen och företa en första prövning av idéer om betingelser för socialisering i nya förorter. Ett viktigt led var Westius´ arbete som ledare i en öppen verksamhet för 7-13 åringar under läsåret 72-73. De empiriska inslagen i studier består genomgående av informella intervjuer med "erfarna" vuxna - lärare, fältassistent, polis, ungdomsledare. Ytterligare en källa var en sorts studiecirkel om ungdomsproblematik som träffades under 1973. Där diskuterade skol- och ungdomspersonal tillsammans med författarna frågor som rörde "gäng" och institutionernas förutsättningar för arbete med ungdomsgrupper. Denna cirkel gav oss en rad insikter i uppväxtvillkoren i Skärholmen och Vårberg.
De enskilda studierna finns publicerade i artikelform och nämns i sammanfattningen.

3.11.2 Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Utredningsarbetet runt Projekt Skärholmen-Vårberg har förts på två plan. Som ett försök att bedöma projektets resultat genomfördes en rad studier. Författarna utvecklade modeller för utvärdering och gjorde undersökningar för att mäta projektets verkningar av projektets olika programinslag. Men vi ville dessutom fråga oss"varför behövs projekt för att förebygga ungdomsproblematik".Den utgångspunkt vi valde var "socialiseringsprocessen" - den utveckling varigenom det enskilda barnet lär sig värderingar, normer och regler som påverkar handlandet. Förhoppningsvis kunde vi på så sätt belysa själva uppkomsten av ungdomsproblem i efterkrigstidens förorter.

Det som här redovisas är huvuddragen i fyra olika studier, varav en som huvudsakligen syftar till utvärdering av projektet. I en promemoria ut-

vecklar Westius (1972) en teoretisk diskussion av begreppen socialisering, värde, norm, resurs och förväntning. Westius och Bell (1973 a) försöker beskriva hur samverkande samhällsförändringar kan ha påverkat individens uppfostran. En fallstudie av ett "gäng" flickor i 12-13-årsåldern är en utgångspunkt för Westius' & Bells (1973 b) diskussion av olika sätt att arbeta med ungdomsgrupper. När vi nedan beskriver skillnader i betingelser för socialisering inom stadsdelar använder vi Bells & Westius' (1974 b) kartläggning av skolbarns deltagande i fritidsverksamheter. Metodiken för studierna har varit av skiftande slag: teoretiska studier, intervjuer, lärare, ungdomsledare m fl; maskinell bearbetning av deltagande- och mantalsuppgifter samt Westius' observationer gjorda under ett år som deltidsarbetande ungdomsledare i ett av projektets öppna verksamheter.

Vilka är de teoretiska utgångspunkter vi använt? Schematiskt postulerar vi en bild av människan som en varelse som strävar efter att erhålla värden. Hon gör val som syftar till att optimera värden men måste samtidigt tillägna sig föreställningar om vad som är värdefullt från sin omgivning. Individens egna tillgångar - kunskaper, färdigheter, varor eller pengar att byta till sig andra värden för, m m - tillsammans med de resurser som potentiellt kan utnyttjas i eller med hjälp av omgivningen, bestämmer ramen för möjliga val.
Vi postulerar vidare att individen eftersträvar en positiv självuppfattning. För att erhålla eller behålla en positiv värdering av sig själv är individen beroende av sin sociala omgivning. Alla sätt att realisera värden accepteras inte i de kretsar där individen hämtar sina föreställningar. Normer och roller är överenskommelser, d v s regler eller förväntningar, som också begränsar antalet möjliga handlingar. Individer i omgivningen som är inflytelserika i den mening att de kan ge en positiv självvärdering är enligt vår syn viktiga förmedlare av värden och normer.

Vi kan utifrån postulaten betrakta uppväxttiden i ett pedagogiskt perspektiv.
1) Barnets handlingsmönster och uppfattningar om hur handlingar kommer att uppfattas av omgivningen är inlärda. Likaså är barnets uppfattningar om vilka handlingar som är önskvärda, berömvärda, löjliga o s v inlärda. Barnet lär sig alltså handlingar, normer och värderingar från omgivningen.
2) Denna inlärning sker i sammanhang där barnet samspelar med andra, på ett nära och känslomässigt engagerat sätt. Barnet socialiseras alltså av flera grupper: familjen, grannskapet, kamratkretsen, och i viss mån andra, som grupper inom skolan och fritidsverksamheter.

Den del av denna process som är iögonfallande för vuxna är den del som äger rum inom kamratkretsen. Under våren 1973 hade vi en mindre serie samtalsintervjuer med människor som arbetar med barn i Skärholmen och Vårberg. Två sådana intervjuer och deltagande observation tjänstgör som underlag för en diskussion om ett ungdomsgäng. Vi frågade oss: varför söker sig ungdomarna till gänget? Vad innebär gänget och deltagandet i det? Hur kan man arbeta med gäng? För att besvara frågorna använde vi begrepp som krets, norm, värde, myt och resurs. Vi kunde därefter analysera gänget som en krets där individer deltar i ett samspel med varandra och med miljön, med mål för handling som uppstår delvis ur interaktionen. Vi fann att gängets uppkomst och handling till stor del kunde förklaras med tre idéer: flickorna söker gemenskap, är utstötta ur andra sammanhang och har samma livssituation. Eftersom det finns en dynamik i gänget som är delvis oavhängig de enskilda medlemmarna, blir det förståeligt att flickorna söker sig till gänget men samtidigt är rädda för varandra.

Gängets betydelse är svår att förutse. Kretsen och relationerna inom den är en resurs för individen. Det unika för en viss krets är vilka värden och normer, vilka handlingar som lärs ut. De föreställningar som kretsen delar med andra kretsar inom större kollektiv har vi benämnt myter. De myter som verkar förhärska i gänget är tuffhet och självständighet mot vuxna.

Slutligen föreslår vi att det finns huvudsakligen två sätt att arbeta med gäng. Man kan försöka bearbeta individen, för att man vill särа på individen och kretsens övriga. Man kan syfta till att ändra gänget i dess helhet och välja andra arbetssätt. Att etablera relationer med gänget är ett sätt att inverka på dess handlingar. Andra sätt, t ex lägervistelse, kan bidra till en förändring av gängets myter, föreställningar om omvärlden och den egna gruppen.

Socialiseringsmönster

Frågan om hur kamratkretsen kan påverkas kan studeras utifrån begreppet "socialiseringsmönster". Socialiseringsprocessen har vi kallat den utveckling varigenom det enskilda barnet lär sig värderingar och normer. Ett annat perspektiv är socialiseringsmönstret, d v s återkommande generella drag i socialisering i en viss miljö. Därför vill vi kort resonera om villkoren för de grupper som påverkar barnens och gruppernas inbördes förhållningssätt.

Vi har redan påstått att barn socialiseras i ett flertal sammanhang, i synnerhet inom s k primära grupper. När man diskuterar dessa frågor pekar man ofta på förändringar inom de olika primära grupperna. Många menar t ex att den längre skolgången och ändrade undervisningsformer gör det svårare för lärare att få en nära kontakt med barnen. Det är troligt att viktiga förändringar har ägt rum inom familjen, grannskapet och skolan. Samtidigt har förändringar skett på ett annat plan. Vi vill hävda att nya förorter kännetecknas av få kontakter mellan de olika grupper i vilka barnen uppfostras.

Uttryckt på ett annat sätt har det omfattande kontaktnät som fanns i 30-talets brukssamhällen ingen motsvarighet i dessa nya samhällen. För barnens del innebär detta att kamratkretsen blir en viktigare källa för handlingar, då de övriga socialiseramа är isolerade från varandra. För en del barn kan kamratkretsen bli i det närmaste allenarådande. En följd för många barn kan alltså bli kedjor av handlingar och nya normer inom kamratkretsen som inte låter sig styras eller påverkas av de traditionella uppfostrarna.

Låt oss ta ett exempel. Ungdomsgårdens sätt att bearbeta flickgänget var att ordna en serie möten med flickorna och deras föräldrar. Kontakten mellan fritidsledare och föräldrar och föräldrarna sinsemellan fick som följd att man upptäckte hur flickorna hade "spelat ut" de olika vuxna mot varandra. I fortsättningen kunde inte flickorna säga att " jag ska ligga över hos Eva" utan att föräldrarna kunde kontrollera det. Man kom också överens om vissa gemensamma regler, tider o s v.

Deltagande i fritidsverksamheter

Ett av de vanligaste motiven till organiserad ungdomsverksamhet är förhoppningen att vuxenledda aktiviteter skall ge ett tillfälle till påverkan. Man tror sig kunna ersätta destruktiva handlingar med mera konstruktiva sysselsättningar. Det kan i detta sammanhang vara värt att notera ett fynd ur vår studie över skolbarnens deltagande i fritidsverksamheter.
Vi har funnit att deltagandet skiljer sig kraftigt från bostadsområde till bostadsområde inom stadsdelarna: som lägst deltar cirka hälften av skolbarnen i någon verksamhet, som mest deltar över 90%, flertalet i två eller fler verksamheter. Förutsättningar för vuxenkontakt verkar således variera från område till område inom stadsdelarna.

Vidare har vi funnit att rekrytering till verksamheter sker inom ett begränsat geografiskt område, d v s att barnen inte går långt ifrån hemmet eller skolan för att deltaga i fritidsaktiviteter. Det verkar därför troligt att lokalisering i anslutning till bostaden och/eller skolan är att föredra om man vill använda fritidsverksamhet som ett tillfälle till påverkan av många barn. Givet är emellertid att lokalisering är bara en av förutsättningarna för påverkan. Långt viktigare i våra ögon är att verksamheter bereds och utrustas för kontakt med de övriga vuxna som uppfostrar barn: föräldrar, grannskap och skolan.

VÅRA ERFARENHETER OCH SLUTSATSER

1 INLEDNING

Detta avsnitt är ett försök till samlad diskussion av ämnet "utvärderingsforskning för socialpolitiska program". Vårt underlag är en presentation av våra egna erfarenheter av utvärderingen i Skärholmen -Vårberg. Vi vill jämföra de arbeten som här presenteras i föregående kapitel med de lärdomar vi har funnit i litteraturen om utvärdering.

Vi befarar att vi skriver detta avsnitt ett par år för tidigt - vi saknar helt enkelt distans till arbetet i Skärholmen - Vårberg. I ett försök att skapa ett visst avstånd har vi i detta avsnitt följt de grova dragen i litteraturkapitlet. Vi skriver inledande om utvärdering som tradition och idé - varför finns det ingen utvärderingsforskningstradition i Sverige?.
En diskussion av frågan "varför gick det att upprätta utvärdering i projekt Skärholmen - Vårberg" följer, där vi återger vår syn på hur det går att samarbeta med förvaltning. Vi ägnar sedan ganska stort utrymme åt våra egna metodologiska erfarenheter. Finns det alternativ till verkningsmodellen, vårt sätt att precisera förhållanden mål-åtgärder-effekter? Hur kan man beskriva vår metodik i Skärholmen - Vårberg?
Slutligen finns en del återstående frågor, bl a om utvärderingens möjliga plats i svensk socialpolitik.
Behövs det i Sverige utvärderingsforskning av den typ som är så väletablerad i USA?

VARFÖR SAKNAS EN UTVÄRDERINGSFORSKNING I SVERIGE

2.1 Är utvärderingsforskning aktuell?

En amerikan kom till Sverige för att studera åldringsvården. Han träffade en person som förestod ett program för hemhjälp, och när han tagit del av detaljerna i programmet frågade han vad det fanns för utvärdering. Han blev överraskad att få höra att det aldrig gjorts någon forskning om t ex programmets förmåga att förhindra för tidig institutionsplacering. Varför gör ni inte utvärdering, ville han veta. Det svar han fick var att "vi vet ju ändå att det är så, att många äldre skulle tvingas lämna sina hem och kanske hamna på dyra institutioner om inte hemhjälp fanns".

Det är klart att det här är en del av svaret: det finns en omfattande erfarenhet av effekterna av de vanligaste sociala programmen. Men frågan kvarstår: varför görs det inte mer utvärderingsforskning runt sociala program.

Först måste vi precisera oss. Det har förekommit en viss utvärderingsforskning runt nationella program, särskilt på senare år. Kriminalvårdsstyrelsen t ex har en särskild utvecklingsbyrå som sysslar med forskning och utvecklingsarbete inom kriminalvårdspolitiken. Skolöverstyrelsen har länge medverkat till en ganska omfattande utvärderingsverksamhet i utbildningen, t ex Husén:s arbeten med jämförande internationell utbildningsforskning. Socialstyrelsen arbetar med egen och stödjer andras utvärdering: arbeten "inom huset" med Tierpprojektet är ett exempel, stödet till vårt arbete ett annat. Riksrevisionsverkets granskning av olika program har ett inslag av forskning. Ännu ett exempel är Arbetsmarknadsdepartementets EFA, expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor. EFA:s mycket omfattande forskningsprogram har nyligen rapporterats i SOU 1974:29, Att utvärdera arbetsmarknadspolitik.

På det kommunala planet tycks det vara vanligt med någon sorts "formell utvärdering". Med formell utvärdering menar vi utredningsarbete som medvetet syftar till underlag för bedömning av enskilda program. Utvärdering i denna speciella bemärkelse görs t ex inom kommunala förvaltningar, även om arbetet inte alltid uttryckligen rubriceras som utvärdering.

Ändå tror vi att det är riktigt att säga att det forskas för litet runt enskilda program. Man kan stöta på en del mer eller mindre välutvecklade försök till dokumentation, men litet som liknar utvärdering såsom vi definierat den. Enstaka institutioner med omfattande forskning verkar vara sällsynta. Barnbyn Skå är det enda exempel som vi känner till. Ändå är utvärderingens grundfrågor aktuella i all sorts socialpolitisk verksamhet - hur fungerar det här programmet, når man dom man vill nå,

kan vi göra samma sak billigare? Om vi tänker på hur man besvarar sådana frågor kan vi kanske få ett svar på vår fråga: varför görs det så lite utvärderingsforskning i ett land med så många och olika program?

2.2 Skillnader i beslutsprocesser

Vi har hävdat att utvärdering kan betraktas som ett redskap i beslutsfattandet. Om detta synsätt är riktigt, bör skillnader i beslutsprocessen mellan Sverige och Förenta Staterna vara en del av förklaringen. Socialpolitiska beslut i Förenta Staterna tas i en atmosfär av "slumpmässig innovation", som Rivlin (1971) uttrycker det. Lokala instanser, t ex lärare och kommunala skolmyndigheter uppmuntras att pröva nya lösningar. Det förhåller sig också så att landet saknar hälsovårds-,socialhjälps-, utbildningspolitik i bemärkelsen riksomfattande program.

Vi behöver inte värdera denna strategi utan kan konstatera att svensk socialpolitik tas fram på andra sätt.

Socialpolitiska beslut är föremål för en omfattande och genomgående politisk bearbetning i Sverige. Vi använder samma ord på svenska för engelskans "policy" och "politics" - politik. "Policy" i sociala frågor planeras, verkställs, styrs och kontrolleras i Sverige nästan uteslutande av samhälleliga organ. Detta skiljer Sverige från Förenta Staterna där privata och halvoffentliga organ är mycket viktiga i socialpolitiken. (jmfr ss 17-18)

2.3 Planering och utredningsväsendet

Vi kan titta närmare på svensk socialpolitik genom att skilja mellan det nationella planeringsskeendet och det kommunala förvaltningsskeendet i beslutsprocessen (utan att hävda att all planering och förvaltning är statlig resp kommunal). Vi kan först slå fast att det finns flera beslutsprocesser i Sverige. En vanlig och ibland omständig process bygger på utredningsväsendet. Vi har sett hur i USA hela kriget mot fattigdom togs fram inom nio månader av en liten grupp inom förvaltningen. Mycken amerikansk socialpolitik är sådan. Den lanseras snarare än planeras.

En hastigt planerad svensk socialpolitik är svårt att föreställa sig. En svensk socialpolitisk utredning är ett bra exempel på "policyanalys". En utredning brukar fungera som en sorts förhandsutvärdering av olika befintliga och tänkbara alternativ. Ett exempel för riksomfattande program är SIA-utredningen, där personer från lärarnas fackliga organisationer, de organiserade föräldrarna i Hem- och skola, länsskolenämnderna, Skolöverstyrelsen m fl arbetar med ämnet Skolans inre arbete. En

sådan utredning med tillhörande remissförfarande syftar till en saklig jämte en politisk bedömning av program - vad är tekniskt möjligt, vad är politiskt genomförbart? SIA har initierat och följt olika sorters försöksverksamhet. Det kan också hända att en utredning driver egen försöksverksamhet i stor skala. TRU, den statliga utredningen för undervisning i television och radio är kanske det mest markanta exemplet på försöksverksamhet i stor skala.

Utredningsväsendet har sina nackdelar. Resultatet brukar bära spår av organisationernas intressen. Svaga grupper som t ex ungdomsbrottslingar eller alkoholister får sätta sin tillit till att partierna företräder deras intressen. Men om processen inte rymmer svaga och oorganiserade grupper ger den desto mera utrymme åt dem som har politisk betydelse. Detta innebär att den grundläggande politiska värderingen av program ofta blir gjord inom utredningens ram.

2.4 Förvaltning och lekmannastyret

Om vi ser till förvaltningsskeendet är kommunerna de viktigaste organen för förvaltning av sociala program. Enskilda sociala program styrs och kontrolleras av lokala politiker genom ett relativt omfattande system av nämnder och styrelser. Teoretiskt innebär detta styrelseskick att program styrs av representanter för de medborgare som berörs, kommuninvånarna.

Det är i varje fall klart att det internationellt sett finns relativt många politiker direkt engagerade i förvaltningen av sociala program. För att ta ett exempel kan socialnämndspolitikerna i en vanlig kommun direkt följa arbetet i samtliga pensionärshem. Omvänt kommer en del av pensionärerna att känna någon som sitter i nämnden, eller någon som i sin tur känner någon i nämnden. Följden av detta system blir en tämligen omfattande löpande politisk kontroll och övervakning av program. Detta skiljer svensk socialpolitik från amerikansk.

Dessa egenskaper i det sätt man i Sverige ordnar planeringen och förvaltningen av socialpolitik kan vara en del av förklaringen till varför utvärderingsforskning runt program är ovanlig i Sverige. Riktlinjer på det nationella planet och enstaka kommunala program beslutas i processer där det politiskt acceptabla gradvis arbetas fram. Är program politiskt acceptabla, då är den kanske viktigaste värderingen gjord. Socialpolitiska program i Sverige är alltså före-

mål för en mera omfattande politisk kontroll och värdering. Det är möjligt att en systematisk utvärdering inte behövs i en sådan beslutsprocess. (jmfr s 162)

2.5 Byråkratin

Avsaknanden av utvärdering kan också bero på förvaltningen,själva byråkratin. Lindholm (1972) menar att det finns flera skäl för en förvaltning att motsätta sig utvärdering. Man vet att det som man arbetar med är svåra och invecklade ting. Samtidigt är man obenägen att göra förutsägelser om effekter. Man är kanske inte ivrig inför tanken att låta det egna arbetet jämföras med andras. Det finns också ett kvalificerat intellektuellt klimat i Sverige som kanske inte främjar utvärdering: det är på det viset vår amerikan fick höra; vi, i bemärkelsen alla vi som arbetar med social politik, tror oss veta vilka program som fungerar och vilka som inte gör det. Det finns därför en rad väletablerade (om inte alltför välgrundade) sociala teorier i Sverige. Sverige är ett litet land, där debatten förs av en tämligen liten och kvalificerad krets. Dessutom finns det en kontinuitet i förvaltningen som också främjar en sorts kollektiv kunskapsmassa om hur program fungerar. Detta klimat har kanske många fördelar, men det kan vara så att det inte alltid främjar kritiska frågor om program. Som Rossi(1972) påpekar är utvärdering inte påkallad när alla redan tror sig veta svaret.

Socialpolitiska program värderas alltså allmänt i en sorts kvalificerad och kontinuerlig debatt som förs mellan dem som är aktiva på fältet. Observera nu att vi menar att denna värdering som bygger på erfaranhet ä r annorlunda än den som bygger på analys och empiriska studier. Men den är inte nödvändigtvis sämre. Intresset för en systematisk utvärdering kan däremot bli mindre, när vi i Sverige har en kvalificerad tjänstemannakår som för en kvalificerad debatt.

Det kan finnas andra förhållanden som bidragit till att vi i Sverige hittills har sett litet av utvärdering av enskilda program. Den socialpolitiska byråkratin och hela den övriga kommunala förvaltningen har vuxit snabbt och kontinuerligt under efterkrigstiden: att få fram tjänster och personal har kanske varit den främsta angelägenheten.På vissa fält finns det en mångfald av huvudmän och instan-

ser: på sid 108 redovisar vi för nio huvudmän som levererar tjänster till barn och ungdom och deras föräldrar. Denna mångfald är inte heller utan fördelar; som Anton (1969) påpekar apropå stadsplanering är det alltid någon som ser till att de värsta tokigheterna påtalas när många instanser är inkopplade på ett område.

De samhällsvetenskaper, som presumtivt skulle bidra till en utvärderingstradition är relativt nya i Sverige. Socialhögskolorna saknar forskarutbildning. Det finns sålunda ingen högre institution som ger tillfälle till högre studier i offentlig förvaltning. En faktor som kan ha hindrat en socialpolitisk utvärderingsforskning är alltså att det har saknats ett akademiskt säte för utvärderingsforskning.

2.6 Sammanfattning

Mot slutet av detta avsnitt ska vi försöka återkomma till frågan om utvärdering i Sverige. Här har vi funnit att beslutsprocessen i svensk socialpolitik skiljer sig på flera viktiga sätt från motsvarande amerikanska mönster. På sätt och vis är en sorts utvärdering "inbakad" i planeringen och förvaltningen av sociala program. Den mera omfattande politiska ramen ger större möjligheter till insyn i och kontroll över enskilda program, varför systematisk utvärdering blir mindre intressant. Även den enhetliga socialpolitiska debatten och kontinuiteten i förvaltningen kan ha ersatt de funktioner som utvärderingen har haft i Förenta Staterna. Ännu en faktor skulle vara att samhällsvetenskaperna är relativt nya i Sverige.

3 ATT UPPRÄTTA UTVÄRDERING I SKÄRHOLMEN - VÅRBERG

3.1 Inledning

I detta avsnitt ska vi försöka att utifrån våra egna erfarenheter i projekt Skärholmen - Vårberg dra några slutsatser om betingelserna för att upprätta och genomföra utvärdering i ett svenskt sammanhang. Vi vill inleda med en sorts varning.

Vi brukade ha ett halvt skämtsamt ordspråk i projektet: "omvandla brister till dygder". Det bästa exemplet på detta synsätt hittar vi i den första rapporten om institutionssamarbete. Bristen i detta sammanhang var att koordinatorn saknade maktmedel för att genomföra det samarbete som projektet skulle igångsätta. Denna brist omvandlade vi till en dygd genom att formulera ett motiv till varför det var bra att koordinatorn inte kunde besluta fram ett samarbete! Ett samarbete måste arbetas fram tillsammans med personalgrupperna om det skall bestå efter projektets slut.

Nu vill vi försöka diskutera utvärderingens förhållande till projektet och förvaltningen utan att ha studerat förhållandet systematiskt under projektets gång. Allt talar för att en sådan självutvärdering har en tendens att just omvandla brister till dygder. Vi kan t ex säga att det är bra att diskutera fram forskningsprogrammet tillsammans med personalen och projektledningen i ett projekt av detta slag. Men någon annan skulle kanske säga att vi var osjälvständiga i vårt förhållande till personalen och projektledningen. Vi upplever vår presentation som saklig och korrekt men vår erfarenhet säger oss samtidigt att man bör läsa en sådan redovisning med extra kritisk blick.
När nu detta är sagt kan vi också konstatera att vi är ganska stolta över att det gick så pass bra som det gick, vilket innebär att det gick att prata med projektledaren och koordinatorn, att det gick att följa utredningsprogrammet, att det blev forskningsrapporter o s v. Vi menar alltså att det är bra att utvärderingen faktiskt gick att genomföra: vi har förstått av litteraturen att det finns många fällor och problem som kan drabba ett utvärderingsföretag.
Om vi nu ska försöka svara på varför det gick att upprätta och genomföra en utvärdering av projekt Skärholmen - Vårberg så vill vi peka på projektets karaktär och syften samt förhållandet mellan forskningen och projektförvaltningen.

3.2 Projektets karaktär

Projekt Skärholmen - Vårbergs uppkomst och syften finns skildrad på ss 68-78. Det som där kanske inte framgår med tillräcklig skärpa är planeringsgruppens betoning av projektbegreppet. Den projekttanke man hade var att man kunde försöka uppnå ett avgränsat mål genom att under begränsad tid upprätta en speciell organisation, alltså ett projekt inom förvaltningen. Projektets uppgift skulle ges en viss prioritet. Ett speciellt ledningsorgan skulle upprättas. Andra delar av förvaltningen förväntades stödja projektet med nödvändiga resurser. Någonting sådant fick man också på fältet. Det är ganska viktigt att understryka att projektet var ett försök att arbeta med speciella förvaltningsgrepp, vilket skiljer Projekt Skärholmen - Vårberg från många andra verksamheter som kallas projekt.

Man arbetade med andra ovanliga grepp i planeringsgruppen, t ex nätplanering. Här ligger en av de viktiga förutsättningarna för en genomförbar utvärdering. Projekttanken gav arbetet karaktär av mer eller mindre systematisk försöksverksamhet. Projekttanken fordrade alltså någon sorts belysning av utfallet: utvärdering var på det viset inbyggd i begreppet, och utvärdering fanns med som ett av planeringsdokumentens fem huvudmål. Dessutom var de ansvariga tjänstemännen redan skolade i ett mer eller mindre systematiskt betraktelsesätt.

Projektledaren Anna-Greta Gustafson var upphovsman till själva organisationen och också den som ansvarade för att utvärderingen kom till. Hade Anna-Greta Gustafson och de andra beställarna andra syften för utvärderingen? Det är möjligt att man såg utvärderingen som något prestigefullt i sig: det är ju ovanligt med en kommunal verksamhet med egen forskning. Det kanske fanns andra motiv, t ex tanken att en villighet att låta projektet utvärderas skulle underlätta ett flöde av statliga pengar till det då planerade Tensta -Rinkebyprojektet. Nämndpolitiker kanske ville visa att de ville "göra nå´t" för den "barnfientliga" förortsmiljön? Det är ganska troligt att man hade flera motiv när man bestämde sig för en utvärdering.

Men det är av stor vikt att man arbetade med en ny förvaltningsform, vars syften fordrade en systematisk belysning och som i själva sin uppbyggnad inrymde möjligheter till utvärdering.

Vi kan därför hålla med Weiss (1972) när hon understryker vikten av att känna till i vilket syfte man beställer utvärdering. Här måste vi dock erkänna att vi inte alls förstod finessen med projektet, och inte heller riktigt varför man ville utvärdera vid de första kontakterna. Vi var inte på det klara med vad det fanns för intresse för utvärdering tills långt efter det vi hade sagt "ja" till en anställning. Vi tror dock att personer med större erfarenhet av förvaltningens arbetssätt bättre hade kunnat besvara frågan "vad vill de nu, egentligen?" Nu efteråt kan vi konstatera att vi hade tur, något som egentligen borde vara ett villkor för utvärderingsforskning.

Vi kan nämna en oklarhet till. Vem var avnämaren för våra arbeten, egentligen? Det var inte förrän vi började arbeta med litteraturen, d v s två år efter projektets början, som vi insåg att vi aldrig riktigt kommit underfund med vem som var avnämaren. Anna-Greta Gustafson var den direkta beställaren. Formellt arbetade vi på uppdrag av ledningsgruppen och indirekt därför åt fyra skilda politiska nämnder. (jmfr ss 71-76)

Vi ägnade en del diskussion åt den här frågan i början av projektet: arbetade vi åt nämndpolitikerna? Kanske, fast vi träffade aldrig några nämndpolitiker förrän projektet var slut. Skärholmsborna var inte uppdragsgivare, och knappt institutionspersonalen heller. Vi kom att i praktiken betrakta projektledaren och koordinatorn som avnämare. Denna oklarhet inverkade på resultatspridningen. Först när vi började arbeta med en resultatredovisning för nämndpolitiker kom vi på lämpliga sätt att sprida resultat.

3.3 Kontakten forskare/tjänstemän

Syftet med projektet var alltså försöksverksamhet, vilket skapade ett gynnsamt klimat för utvärdering. En andra faktor som underlättade arbetet var kontakten mellan forskarna och projektförvaltningen. Vår kontakt med koordinatorn Åke Larsson grundades på så sätt att vi började arbetet samtidigt. Koordinatorn lät oss ta del av det praktiska arbetet i början, medan vi diskuterade forskningen intensivt med honom. Under der första halvåret kom koordinatorn och forskningsledaren att förstå varandra rätt väl,

och påverka varandras sätt att se på projektet. Diskussionen som inleder den första rapporten om institutionssamarbetet är ett konkret uttryck för detta utbyte, som då också omfattade psykolanderna Maj-Britt Höckert och Kerstin Kolm.
Kontakten med projektledaren blev också präglad av vänlighet, värme och samarbete, fast den aldrig blev lika vardaglig som den vi fick med koordinatorn.

Berodde denna kontakt på personernas egenskaper, eller hängde den ihop med projektets uppbyggnad? I viss mån verkar det troligt att kontakten betingades av personerna. Vi upptäckte tidigt en ganska omfattande grund av gemensamma värderingar som delades av projektledaren, koordinatorn och oss själva. Utan att kunna besvara frågan, undrar vi om inte en viss gemensam grund är en förutsättning för en utvärdering byggd på samarbete. Men vi tror att kontakten också betingades av projektets karaktär. Koordinatorn var som vi också osäker om hur olika åtgärder skulle falla ut. En negativ utvärdering skulle inte påverka hans arbetsmöjligheter på samma sätt som skulle vara fallet i ett vanligt program. Koordinatorn ville förstås lyckas med projektet, och såg på projektet som ett tillfälle att pröva sin egen uppfinningsrikedom - det ska vi ha klart för oss. Men han ville veta hur projektet fungerade, under projektets gång, och därför hade han nytta av oss. Vi för vår del fick ett tillfälle att kontinuerligt påverka projektet.

3.4 Styrning och konflikter

Blev det aldrig konflikter, eller påtryckningar från projektledaren eller koordinatorn? Båda hade idéer om hur forskningen skulle drivas, vilket var glädjande eftersom vi aktivt sökte deras kritik och uppslag. En gång i projektets början kom vi dock inte överens, när projektledaren föreslog att vi skulle göra en skolbarnsenkät. I korthet tyckte hon det kunde vara bra att veta vad barnen nu gjorde efter skolan, och vad de skulle vilja göra. Vi tyckte att en sådan studie i och för sig vore intressant, men att vi inte hade resurser till de omfattande undersökningar som skulle behövas. Dessutom fanns inte någon sådan studie i våra planer. Samtliga de övriga studier som sedan gjordes är sammanbundna i verkningsmodellerna. Likaså genomfördes tre socialiseringsstudier av Stefan Westius. Men skolenkäten finns också med, därför att

projektledaren lyckades övervinna vårt motstånd. Efteråt insåg vi att undersökningen inte var så oanvändbar,vi kunde jämföra dess resultat med kartläggningen i vissa stycken.
Ironiskt nog är det troligen så att enkäten är den undersökning som möjligen haft konkret betydelse för en förbättring av barnens villkor. Väldigt många barn skrev eller ritade bilder av en önskad syssla: bad i Skärholmen. Enkäten användes som ett argument när beslutet togs i Idrottsnämnden om att påskynda sporthallsbyggnaden i Skärholmen.

Utifrån dessa erfarenheter är det lätt att förstå hur förhållandet mellan forskning och förvaltning kan bli kärvt. Frågan är inte bara om en forskare med mindre kontakt med projektledaren skulle upplevt hennes önskemål som ett försök till styrning. Det var styrning, och frågan var om vi kunde gå med på den eller inte. Sådant inträffar säkert i all forskning där det finns en avnämare: en god kontakt underlättar förmodligen en lösning.

Det är också lätt att förstå hur en förvaltning kan tycka att utvärderingsforskaren sysslar med oväsentligheter. Inga av våra studier hade sett ut som de gör om inte koordinatorn kommenterat och kritiserat frågeställningar, uppläggning m m. Det verkar troligt att våra arbeten hade blivit mindre användbara för honom om vi inte hade haft en förtroendefull kontakt.

3.5 Kontakt med fältarbetande

Hittills har vi skrivit mest om kontakten med projektledaren och koordinatorn. Viktigt var också tillgång till och samarbete med fältarbetande personal. Vi sökte och fick i stor utsträckning kontakt med dem som arbetade i fritidsverksamheter, vårdinstitutionerna och skolorna.

De s k mål- och medelsamtalen ledde till en del kontakter: andra fick vi genom att finnas till på kontoret om dagarna. Stefan Westius lärde känna personal genom att själv arbeta på en yngreverksamhet under ett år. Denna kontakt gav också utbyte. Vi fick fler som var intresserade av och förstod det som vi höll på med: detta var ett väsentligt stöd under de långa månader då vi arbetade med datalistor. I gengäld såg vi till att inte ställa till med merarbete för personalen i onödan. Vi fick också hjälp med ut-

värderingen på ett direkt plan: verksamhetsprofilerna t ex (jmfr s 115) kom till som ett sätt att svara på en fråga som en teaterföreståndare ställde, och en föreningskonsulent hjälpte oss avgöra profilens innehåll i detalj.

Vi arbetade alltså i ett förtroendefullt förhållande till projektförvaltningen. Denna kontakt omfattade samarbete med projektledaren och koordinatorn och även en del fältarbetande. Men åtminstone vad beträffar kontakten med projektledaren och koordinatorn var denna ställning aldrig föremål för något egentligt val. Det är åtminstone tänkbart att vi kunde arbetat utifrån tjänsterummet på Pedagogiska institutionen, med fältbesök till Skärholmen. Det är troligt att vi då skulle fått en annan kontakt och ett annat förhållande till förvaltningen. Vi, eller snarare Robert Bell ensam, reflekterade aldrig på sådana alternativ. Det var för oss självklart att vi skulle arbeta i Skärholmen i nära kontakt med förvaltningen. Vår syn på förvaltningen som den direkta avnämaren bidrog till denna inställning.

Principiellt borde det dock inte vara självklart att man samarbetar med förvaltningen. Vi har redovisat debatten om inom/utanför. Vill man att forskaren skall vara en kritisk övervakare av förvaltningen så skall man ge forskningen ett säte utanför förvaltningen. Vår erfarenhet var att det fanns många fördelar med den ställning vi fick, och att den passade projektet och dess syften. Men samtidigt är det så att vi i vissa stycken kom att acceptera förvaltningens synsätt - t ex att det är i sista hand bra med mer organiserade fritidsverksamheter. En "fundamental utvärdering" blev kanske därigenom omöjlig.

3.6 Sammanfattning

Om vi ska dra ut kontentan av vår erfarenhet av kontakten med förvaltningen i Skärholmen - Vårberg skulle den främsta lärdomen vara följande. Det kan vara klokt att forskare och avnämare/förvaltning kommer överens om forskarens ställning. Forskaren och förvaltningen kommer att ha med varandra att göra: det är därför bra om de har samma förväntningar på kontakten.

Sammanfattningsvis, vi finner att det är viktigt vilken sorts bild förvaltningen har av programmet. Ett projekt, alltså tidsbegränsad, planlagd försöksverksamhet, tycks ge ett tämligen gott klimat för utvärdering. I ett sådant projekt blir ett samarbete mellan tjänstemän och forskare lärorikt: utvärderingen kan ge svar på aktuella frågor och påverka projektets förlopp. Vi tror att utvärderingen kunde genomföras i Skärholmen som en följd av att projektets syfte var försöksverksamhet och att kontakten mellan forskare och förvaltning blev förtroendefull. Men forskarens ställning bör kanske vara föremål för en uttrycklig överenskommelse mellan forskare och avnämare.

4 METODOLOGISKA ERFARENHETER

4.1 Metoder

Inledning

I litteraturkapitlet definierade vi metodologi som "läran om hur man bäst går tillväga för att utreda en frågeställning". Vår avsikt i detta avsnitt är att diskutera de metodologiska erfarenheterna från Skärholmen - Vårberg. Ser vi något alternativ till verkningsmodellen, vårt huvudinstrument för utvärderingen? Kan vårt sätt att precisera mål användas i andra program? Finns det mer eller mindre användbara metoder och tekniker?

Verkningsmodellen

Vår metodik i projekt Skärholmen - Vårberg utgår ifrån effektivitetsmodellen - ett synsätt som innebär att man försöker bedöma om ett program är effektivt, ger de önskade effekterna. Modellen tilltalade oss eftersom vi trodde att projektet huvudsakligen kunde betraktas som ett sätt att omsätta de uttalade (politiskt) beslutade målen om barnens villkor. Om vi hade trott att projektet huvudsakligen kunde betraktas som ett sätt att t ex vitmåla kommunens bostadspolitik, då hade modellen inte passat.

Verkningsmodellen (sid 86) är vårt sätt att tillämpa effektivitetstanken. Modellen innehåller i sin första tappning bl a försök till precisering av mål och utredning av projektets sätt att arbeta för att nå önskade effekter. Den andra delen bedömer projektets effektivitet utifrån en rad olika studier som grundats på den första delen. Vad har vi funnit för fördelar och nackdelar med verkningsmodellen?

Fördelarna presenteras i de aktuella rapporterna. Det som kanske gjorde oss mest entusiastiska inför modellen var att vi här fick ett sätt att leta reda på vilka frågeställningar som utvärderingen bör besvara. Vi kan därför kännetecknа modellen som heuristisk,"vägvisande". Ännu en fördel var att den också visade på vilka områden det saknades åtgärder. På så sätt blev verkningsmodellen ett redskap för projektförvaltningen också. Verkningsmodellen fungerade som ett tillfälle att göra en del fältarbetare delaktiga i både projektet och utvärderingen - något som vi såg som värdefullt.

På ett annat plan hoppades vi att verkningsmodellen skulle främja mera systematiskt tänkande runt projektets mål och åtgärder. Den ställer frågan "vilka effekter ska de här åtgärderna ge, hur ska verkningar kunna märkas?" Nu menar vi inte att varje program kan analyseras i dessa termer - det finns program som enbart siktar till effekter på sikt, eller effekter som inte kan studeras. Men i vår erfarenhet är det nyttigt och fruktbart att ställa frågor om effekter. Man får då tillfälle att fråga sig "var det bara det här som skulle bli - var det inget mer som var tänkt?"

Verkningsmodellen har också nackdelar. I vår tappning är verkningsmodellen analytisk - den delar alltså upp projektet i fyra målbitar som går att vidare analysera ner till utredningsbara effekter. Vi tycker själva att vi misslyckas i vårt försök att sätta ihop bitarna igen i den sista rapporten där vi avstämmer resultatet med modellen. Vi fann det svårt att handskas med projektet i dess helhet. Detta är en allvarlig brist när själva projekttanken är en sorts experiment med en ny förvaltningsform. Försöket att precisera målen på det sätt vi använde medför ytterligare en nackdel. Personalens vardag är fylld av det som vi kallat för "funktionssätt" - hur fungerar programmet tekniskt? Man har svårare att diskutera "individeffekter" - programmets ev påverkan av dem som deltar eller behandlas. Vi kan efterhand kanske säga att funktionssättsfrågorna ("vem deltar") var centrala. Men ska man ta del av fältpersonalens erfarenheter runt frågan om vilken påverkan ett program kan ha på individer krävs det betydligt mera utrymme än de tre seminarier vi hade. Mera omfattande "mål-och medel" samtal hade kanske gett mer material för målpreciseringen.
Det är vidare helt klart att våra egna idéer och åsikter om projektet fick ganska stort spelrum i verkningsmodellen. Det finns en del samhällsarbetstankar i projektet som vi var tilltalade av, t ex institutionssamarbete. Men en del av arbetsgruppens idéer fann vi ganska ointressanta, bl a tankar om att man skulle organisera befolkningen runt barnens fritidsverksamheter. De senare idéerna fick inget större utrymme i modellen. Vi tror att andra utvärderare skulle ha kunnat få fram en annan modell med samma utgångspunkt: verkningsmodellen inrymmer stora tolkningsmoment. Det är svårt att ge någon annan anvisning för denna tolkning än att forskaren kan försöka redovisa hur den har gått till.

Ett annat problem med verkningsmodellen gäller dess logiska grunder, framför allt validiteten. Det finns utläggningar i båda rapporterna om verkningsmodellens logiska uppbyggnad. Vi säger att man i modellen pekar ut vilka effekter som ska nås med programmet, och sedan studerar man utfallet. Om man inte kan iakttaga den förväntade effekten, då kan man sluta sig till att programmet misslyckats på denna punkt. Vi kunde t ex konstatera att man i Skärholmen - Vårberg misslyckades med en del av arbetet för en utökad fritidsverksamhet för socialt utsatta barn: vi fann att barn i kontakt med t ex skolans elevvård inte kom med i verksamheter i lika stor utsträckning som andra, varför vi kunde konstatera ett misslyckande.

Men omvänt kan man inte sluta sig till att projektet lyckats om man skulle iakttaga effekten, så vitt man inte gör sina iakttagelser under experimentella betingelser. Vi gjorde inga experiment - men ville ändå diskutera i vilken utsträckning projektet kunde tänkas ha bidragit till effekterna. Det är alltså inte fullt så enkelt som att iakttaga effekter och konstatera om de inträffat eller inte: verkningsmodellen fordrar ett stort mått av tolkningsarbete.

Är verkningsmodellen alltid ett bra grepp? Nackdelarna till trots så tror vi det. Vi tror att ett försök att analysera programmets mål, arbetssätt och iakttagbara effekter är en nödvändig förutsättning för utvärdering enligt effektivitetstanken. Vi tror att en verkningsmodell som på förhand anger förväntade effekter är oundgänglig om man ska samarbeta med förvaltningen. Risken i ett sådant samarbete är kanske annars att uppmärksamheten i utvärderingen förskjuts från det som skulle ha gjorts till det som blev gjort.

Undersökningsmetoder

Vi är alltså anhängare av verkningsmodellen. Tror vi också att en viss metod eller teknik alltid är att föredra i själva utredningsarbetet? Vår ståndpunkt här är att inga metoder eller tekniker bör anses givna på förhand. Metoder och tekniker måste väljas utifrån de frågor man ställer, de syften man har och de resurser som är tillgängliga.

Hur kan man beskriva våra metoder? Våra studier sammanfaller i två grupper, beroende på vad sorts frågeställning vi haft. Vi kan kanske erinra oss Weiss´ och Reins (1971) åtskillnad mellan huvudfrågan i konventionella program och aktionsprogram: "fungerar programmet" resp "när man arbetar så här, vad händer?" Den första frågan hänger ihop med effektivitetstanken, och är inriktad på programmets tänkta effekter vad gäller funktionssätt och individpåverkan: Kartläggningen (sid 109) hör till denna kategori. Den andra frågan gäller aktionsarbeten där man förväntar att effekter, åtgärder och kanske även målen ändras under programmets gång. Institutionssamarbetet (s 92, 104) hör hit. Som metod i de fall frågan var "fungerar programmet" valde vi en sorts hypotetisk deduktion utifrån verkningsmodellen: hypoteser om verkningar härleds ur modellen och utsätts för empirisk prövning. När frågan var "när man arbetar så här,vad händer", valde vi aktionsforskning.

Hypotesprövande studier

En av fördelarna med empiriska hypotesprövande studier är att de kan göras kvantitativa. Kvantifiering innebär förstås tillgång till statistikens redskap för analys. Men den stora fördelen som vi ser det är att kvantifiering ger en chans att uppskatta graden av verkningsfullhet. För att dra fram ett tidigare exempel; vi kunde visa inte bara att projektet misslyckats med att dra med socialt utsatta barn, vi kunde också visa i vilken grad man lyckats och vad som återstod att göra för att uppnå den förväntade verkningen. Kvantifiering medför samtidigt faror. Dåliga samhällsvetenskapliga tekniker ger ofta resultat - i motsats till exempelvis astronomens teleskopiska räkneverk, som helt enkelt förstör fotografiet om det är felaktigt. Kvantitativa studier ger alltid ett gediget intryck, oavsett hur starka insamlingsinstrumenten är. Vi menar att begreppet "hårddata" kanske bäst skulle slopas i debatten om metodologi: om det finns hårddata, i bemärkelsen hållbar data, så är det kanske data som är inhämtad på ett sätt som är lämpat för frågeställningen och tekniskt fullbordat. I våra ögon bygger våra kvantitativa studier delvis på mjukdata (ofullständiga deltagarlistor, t ex) - medan aktionsforskningen uppvisar hårddata.

Olika sorters verkningsstudier

Behöver alla studier vara kvantitativa? Nej, inte som vi ser det. I rapporten om Ekholmsparken använder vi en närmast journalistisk metodik, bl a en utfrågning av ett helt lärarrum vid kaffet. Vad vi ville ha var någon sorts belysning av frågan: vad händer i stort när en parklek öppnas vid en skola. Ensam är en sådan studie inte mycket värd, men tillsammans med andra studier, t ex kartläggningen får den en annan funktion.

Kartläggningen är gjord som en förtest/eftertest på hela befolkningen. Uppläggningen, designen valdes därför att vår fråga gällde om det hade blivit en förändring under projektets tid. Vi vill hålla fram kartläggningen som det bästa exemplet på verkningsstudier som styrts av frågeställningarna.

Vi skulle helt enkelt aldrig kommit på tanken att göra en sådan här studie om inte verkningsmodellen pekar så tydligt på vikten av frågan "når man fler barn, Vem deltar?" Själva tekniken i kartläggningen kallas odubblerad räkning. En odubblerad räkning är förmodligen det enda sättet att reda ut täckningsgraden när samma befolkning har tillgång till flera parallella institutioner eller program. Så vitt vi kan förstå är frågan "vem nås" en av de vanligaste och viktigaste som kan ställas av frågetypen "fungerar programmet". Varför gjorde vi inte experiment eller jämförelse i arbetet med projektet? Man kunde kanske ha delat stadsdelarna i två, tillämpat projektet på det ena och följt utvecklingen i båda. Sådana projekt är det förstås svårt att tänka sig politiskt. Men varför gjorde vi inte jämförelser med andra stadsdelar? Det är troligt att en jämförelse hade varit värdefull. Vi ser ju att de mest lärorika inslagen i kartläggningen bygger på just jämförelser inom stadsdelarna. Har man tillräckliga resurser (vilket vi inte ansåg oss ha) bör man kanske eftersträva en experimentell eller jämförande uppläggning.

Aktionsforskning

Vi skiljde ovan mellan arbeten inriktade på programmets verkningar och arbeten där man förväntar förändringar under programmets gång. Vårt exempel på ett arbete utifrån en fråga av typ "när man arbetar så här, vad händer" är aktionsforskningen runt institutionssamarbetet. Vi tror att en aktionsmetodik är lämpad för den här typen av frågeställning. Aktionsmetodik inriktar vår uppmärksamhet

mot växelverkan mellan program och omgivning: den anger ett sätt på vilket målet preciseras och definieras alltefter.
En möjlig kritik mot aktionsforskning är att den ger mycken erfarenhet som är subjektiv och svår att redovisa. Vi lärde oss mycket av det arbete som redovisas på ss 92-95, men frågan är om andra har kunnat ta del av det som vi tror oss veta. Det finns en annan problematisk tendens som vi har märkt hos oss själva och andra som arbetar med aktionsforskning. Eftersom man vill omvandla den personliga upplevelsen till en offentlig redovisning frestas man att ta med allt. Rapporten börjar likna Zolas realistiska reportage: i vårt fall finns det en jättelik bilagedel (som inte medföljer avhandlingen) med varenda stencil och anteckning från arbetet. Vi hade alltså svårt att avgöra vad som borde redovisas och vad som borde uteslutas.

Är de olika metoderna oförenliga?

Vi kan kanske avsluta metoddiskussionen med att kommentera den tanke som Weiss och Rein för fram om att aktionsprogram är oförenliga med det som vi har kallat utvärdering enligt effektivitetsmodellen. Vi tror att de kan förenas. Vi kan i varje fall peka på det faktum att program kan ha blandad karaktär: detta var fallet med projekt Skärholmen - Vårberg. Vår verkningsmodell är ett försök att utreda denna karaktär, och rymmer därför både kvantitativa- och aktionsstudier. Har man frågor av typ "fungerar projektet" så är hypotesprövande studier att föredra. Är frågan däremot av typ "när man arbetar så här,vad händer" eller "hur ska vi göra för att komma dit vi vill" är en aktionsmetodik kanske påkallad. Vår slutsats är att detta är ytterligare ett argument för precisering av mål, åtgärder, effekter och frågeställningar.

4.2 Tekniker

Datainsamlingstekniker

Finns det speciella datainsamlingstekniker för socialpolitisk forskning? Vi har tidigare hävdat att en mångfald av tekniker fordras för studiet av komplicerade sociologiska skeenden (Bell & Westius,1972).Vi har också sett att samma ståndpunkt har föreslagits av andra vad gäller socialpolitiska studier.

Tekniker är inte likvärdiga i alla situationer. Det är inte självklart att de vanligaste verbala teknikerna (intervju, enkät) ska väljas för att undersöka alla frågeställningar. Vi kan mycket väl föreställa oss att Blumenfeld och Holland (1971) har rätt när de hävdar att deltagarenkäter undantagslöst ger resultat som är positiva till programmet. Vår företagareenkät (jmfr sid 101) belyser tolkningsproblem med enkäter. Hur ska vi bemöta en kritiker som hävdar att svaren om en minskning av skadegörelse i själva verket är en mätning av företagarnas önskan om att programmet ska finnas kvar?
Enkätens förtjänst är att den är billig. Men när värdet av sociala program bedöms endast utifrån enkäter bör nog resultat ofta betraktas med skepsis. Enkäten är dessutom så skenbart enkel att var och en som vill få stöd för en ståndpunkt kan prestera en enkät som kan tolkas till förmån för hans syn. Enkätresultat om värdet av program som framställs av någon med ett direkt intresse i programmets framgång eller misslyckande kan därför ibland betraktas som ren ideologi.

Vi har framhållit värdet av icke-reaktiva tekniker i litteraturdiskussioner. Vi har själva sett att sådana tekniker har både fördelar och nackdelar. Att analysera befintlig statistik är ekonomiskt, i bemärkelsen att man tar vara på en sorts halvfabrikat. Vi ser vidare att det icke-reaktiva som värdefullt i sig: vi slipper utsätta människor för utfrågningar, som även i det mest vällovliga syftet innebär ett intrång. En nackdel i analys av just befintlig statistik är att man arbetar med andras data, ofta framtagna med andra syften och därför behäftade med problem. I fallet kartläggningen upptäckte vi många svårigheter med befintliga data, brister som krävde mycket tid att avhjälpa.

Det är emellertid inte så att icke-reaktiva tekniker är bättre än andra. En bra teknik är den som kan motiveras utifrån frågeställningen. Vår erfarenhet är att utvärderingsforskning fordrar en stor "teknikarsenal."

4.3 Databearbetningstekniker

Vad gäller statistisk teknik innehåller både kartläggningen och skolenkäten en del intressanta problem. Bägge bygger på urvalslösa undersökningar: hela den aktuella befolkningen studeras. En sådan total undersökning har ovanliga aspekter. Varje iakttagen skillnad mellan t ex pojkar och flickor motsvarar en "verklig"

skillnad i befolkningen, om vi antar att instrumentet fungerar. Därför behöver man inte säkerställa sannolikheten av huruvida slumpen kan ha ansvaret för skillnaden. Den statistiska analys som bygger på sannolikhetslära är alltså inte lämpad för analys av data av det här slaget. När vi skulle analysera skolenkäten försökte vi t ex använda chi-2 testet som ett sätt att jämföra storleken i iakttagna samband, men detta verkar vara en tveksam procedur.

Eftersom varje parvis jämförelse av variabler i en sådan undersökning ger meningsfulla samvariationer måste man sålla bland kombinationsmöjligheterna. Tyngdpunkten i en totalundersökning förskjuts därför mot frågeställningarna. Där tyckte vi själva att den variabelmatris (en tabell som åskådliggör samtliga kombinationsmöjligheter) som gjordes inför kartläggningen var en användbar teknik för att ta fram de viktigaste frågeställningarna inför databearbetningen.

AID-tekniken är kanske värd en kommentar. AID ger ett intressant sätt att analysera flera variablers samtida inverkan på en beroende variabel. Men vi kan nämna att systematiska ojämnheter i åldersfördelning i Vårbergsskolorna gav ett förbluffande resultat: de barn som gick de jämna årskurserna 2, 4, 6 deltog mest medan de som gick i 1, 3, 5 och 7 deltog minst. Resultatet är så otroligt vid en jämförelse med de övriga beskrivande resultaten, att det fordrar en granskning, och vi fick också fram en förklaring. Men om resultatet inte hade varit otroligt, hade vi då granskat vidare?

Vår anmärkning gäller inte AID-tekniken, utan användningen av en statistisk analys utan jämförelse. "Ensamma tekniker är svaga" vore kanske en lämplig dogm. Det som hindrar oss att gå fram med en mångfald av tekniker är kanske att det kan bli svårt att övertyga den anslagsbeviljande om att det behövs parallella studier av samma sak. Men som vi redan sett skulle kartläggningen stärkts om vi hade tagit med en jämförelsebefolkning. Vi tror att jämförelser också stärker databearbetningen.

4.4 Tekniker för resultatspridning

En erfarenhet från projekt Skärholmen-Vårberg gäller vikten av en planlagd resultatspridning, något som vi sent omsider började arbeta med. Vi nöjde oss ursprungligen med tanken att vi kunde

använda våra rapporter som diskussionsunderlag. Skolenkäten, institutionssamarbete 1 och företagareenkäten är skrivna med tanke på en sådan spridning. Med ett undantag lyckades vi dock inte genomföra några sådana diskussioner. Kartläggningen blev däremot föremål för en ganska omfattande spridning i form av en "show". Showen skrevs inför vår första kontakt med nämndpolitiker, som skedde i april 1973. Som vi har sagt ovan var vi ganska oklara över våra avnämareförhållanden: det var projektledaren och inte vi som fick mötet till stånd.
Showen omarbetades i flera omgångar och visades för en rad organisationer, personalgrupper, delar av förvaltningen o s v. Sakinnehållet liknar rapporten "Vem deltar" men presenteras med hjälp av diabilder och två stordiaapparater. Vår första lärdom av showen blev att det går alldeles utmärkt att göra ett ganska dramatiskt AV-material utav ett tråkigt sifferunderlag. Men en show innebär nya problem. I en forskningsrapport kan man ge läsaren underlag och själva rapportmediet medför att läsaren kan ta tid på sig att ta ställning till de tolkningar författaren gör. I en show blir materialet hårt komprimerat. Man får inte plats med de resonemang och villkor som man kan använda för att precisera och kvalificera en slutsats i en rapport. Vi kan bara erinra oss ett tillfälle där någon förde fram en mera grundläggande invändning på en enskild fråga. Däremot kände vi oss som moderna trollkarlar ibland: det hände att en publik utbrast "åååååå" när vi tände en apparat som belyste tre olika skärmar. En show blir en snygg och kanske effektiv propaganda, men svarar inte riktigt mot våra egna fordringar på saklighet. Men det är formen som minskar sakligheten och formens fördel är att man kan få spridning av en helt annan potens.

Vi har sagt ovan att utvärderare inte tycks se på sitt eget arbete på samma sätt som de ser på programmet. Vi tror att man kanske bör göra en egen verkningsmodell för utvärderingen, där man klarlägger både sitt förhållande till avnämare och ambitioner för spridningen. Vår erfarenhet är att vi fick en effektiv spridning på en del av vårt material först när vi försökte se systematiskt på frågan om hur och i vilken form vi kunde nå ut med det.

4.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis, verkningsmodellen är ett sätt att utvärdera program. Modellen gör det möjligt att skilja mellan funktionssätt och effekter hos individer. Samarbete med programanställda är ett sätt att förändra utvärderingen: en nackdel med den sortens målprecisering är kanske att mål som gäller funktionssätt kommer i förgrunden. Verkningsmodellen "pekar ut" de frågor som är angelägna för undersökning, man kan låsa arbetet vid mindre frågor. Modellen är analytisk och fordrar komplettering med ett helhetsperspektiv. Ändå anser vi att någon sorts modell är oundgänglig om utvärderingen ska ske i samarbete med förvaltningen.
Vi har funnit en aktionsmetodik lämpad för frågor likt institutionssamarbetet där själva handlingsprogrammet måste tillverkas och tillämpas i samspel med andra: metodiken är passande när frågan är "när man arbetar så här, vad händer". När utvärderingsfrågan kan uttryckas "fungerar programmet" blir mera konventionella hypotesprövande empiriska studier lämpliga: kartläggningen är ett exempel. Det är möjligt att kartläggningen hade förbättrats genom jämförelser med en befolkning utanför stadsdelarna.

Viktigast enligt vår åsikt är att tillvägagångssättet väljs utifrån frågeställningen. Samma erfarenhet gäller tekniker: både verbala tekniker och "icke-reaktiva" tekniker har sina fördelar och nackdelar i olika situationer. En utvärdering blir troligen starkare om man brukar flera metoder och tekniker parallellt, även vad gäller kvantitativ analys.
Kartläggningen blev föremål för ett försök till spridning med AV-teknik: en sådan spridning förlorar i saklighet men har större slagkraft jämfört med en rapport. Även resultatspridningen bör planeras som en integrerad del av ett utvärderingsarbete.

HAR UTVÄRDERING NÅGON FRAMTID I SVERIGE?

5.1 Inledning

Vi avslutade litteraturgenomgången med att fråga oss om utvärdering har någon framtid i Förenta Staterna och vill nu avsluta avhandlingen genom att ställa samma fråga om Sverige. Vi fann att de misslyckanden som drabbat den amerikanska utvärderingen hängde samman med ett större misslyckande som omfattade kriget mot fattigdomen och 60-talets liberala socialpolitik. Vi fann också att det fortfarande fanns de som ville försvara idéerna om reformer genom statligt agerande som ett redskap för att uppnå en mer rationell och rättvis samhällsordning. Den reformistiska idétraditionen har fortfarande en viss livskraft i Förenta Staterna.

Om vi nu vill diskutera utvärderingens framtid i Sverige måste vi kanske först fråga oss - "finns det behov av utvärderingsforskning i ett land som domineras av en reformistisk samhällssyn?" Vi tror att beslutsfattare och tjänstemän ibland har intresse av en mera systematisk granskning av enskilda program. Frågeställningen blir då "hur kan beslutsfattare och tjänstemän arbeta med utvärderingen av enskilda program?" Vi har valt att här också giva en mer generell betraktelse över utvärderingens användning i den socialpolitiska debatten, och en del allmänna betänkligheter inför utvärderingsforskning.

5.2 Behövs utvärderingsforskning?

När vi i avsnitt 2 försökt utreda varför Sverige saknar en etablerad utvärderingsforskningstradition hävdade vi att man här har tillgång till flera beprövade sätt att bedöma värdet av enskilda program. Svensk socialpolitik kännetecknas framförallt av en offentlig politisk styrning med jämförelsevis nära kontakter mellan beslutsfattare och programmen.
På ett annat plan kan vi erinra oss vår tidigare tes att utvärdering ingår som ett inslag i tankesätt som följer ur en reformistisk samhällssyn (jmfr kap 1, avsnitt 2.2). En av reformismens grunder är politisk rationalism. Rationalism är i det närmaste allenarådande i Sverige: många människor och framförallt många beslutsfattare anser att det är önskvärt och möjligt att påverka människors villkor genom politiskt handlande utifrån

programmatiska mål. En följd blir att det ofta finns uttalade avsikter med program och att det anses självklart att program bör vara så ändamålsenliga som möjligt. Lika självklart är kanske att bedömningen av program bör ta hänsyn till programmets verkningar, och ibland görs det mer eller mindre systematiska försök att undersöka de tänkta verkningarna.

Behövs då utvärderingsforskning i svensk socialpolitik? Om dessa grova generaliseringar om politisk rationalism är riktiga blir frågan densamma som frågan "behövs en förädling av redan etablerade tankesätt och metoder för socialt arbete?" Svaret kan vi hämta ur en lika grov generalisering om tendenser i beslutsfattande.
Utvärdering är ett redskap för beslutsfattande. Behovet av en "förädlad" utvärdering uppstår först när man har en centralt fattad "policy" eller handlingslinje och vill fatta beslut utifrån policyn. På det nationella planet pågår sedan länge mer renodlad utvärdering utifrån centrala instansers intresse av att utveckla en nationell politik. När Socialstyrelsen fördelar t ex s k "Camillapengar",allmänna arvsfondsmedel för försöksverksamhet i fritidssysselsättningar så fordrar man att mottagarna medverkar till en utvärdering av sina program. Syftet är då att få ett underlag i utformningen av en riksomfattande policy i den aktuella frågan.

När blir en sådan förädling av beslutsfattandet aktuell på det kommunala planet, d v s på den nivå där man driver de flesta enskilda program? En sådan utvärdering, som också sker idag i viss utsträckning, blir kanske angelägen när man börjar utbilda "policy" även hos kommunerna. Kommunsammanslagningen, tillväxten av de kommunala institutionerna, landstingens ökade ansvarsområde, framväxten av en kår av heltidspolitiker - alla dessa tendenser pekar på ett ökat behov av och ökade förutsättningar för en centralt fattad policy för kommunens/landstingets socialpolitiska åtaganden.

Om vi nu har rätt när vi hävdar att en uttalad centralt fattad policy används allt oftare som styrredskap i socialpolitik, verkar det troligt att det principiella behovet av utvärderingsforskning också ökar. Däremot är det inte alls givet att utvärdering är önskvärd eller möjlig att upprätta i alla lägen - en fråga som vi diskuterar i nästa avsnitt.

5.3 Hur kan man använda utvärderingsforskning?

Inledning

I detta avsnitt vill vi försöka sammanfatta en del erfarenheter för dem som i framtiden kan komma att engageras i utvärderingsforskning. En del läsare kan då möjligen få några svar på frågan "hur ska jag kunna använda mig av allt det här?"
Huvudparten av denna avhandling är skriven utifrån vår egen, forskarens, perspektiv. Vi tänker här framförallt på två andra sorters läsare. Beslutsfattare, kommunalpolitiker kanske i första hand, kan undra hur man kan tillämpa utvärderingsforskning i t ex nämndarbetet. Tjänstemän, både centralbyråkrater och fältarbetande, kan fråga sig hur de själva ska göra för att utvärdera sina program.
En del mera konkreta slutsatser finns att hämta i det som tidigare har sagts i litteraturdelen och i de föregående avsnitten om utvärderingens upprättande och metodologi. Här vill vi komplettera dessa erfarenheter genom att försöka diskutera utvärderingsforskning utifrån de olika parternas tänkbara frågor.
Det som gör utvärderingen av enskilda program så intressant för forskaren är det faktum att varje program omges av en unik politisk ram, en egen teori, en förvaltning med speciella syften och behov o s v. När vi använder begrepp som "utvärdering". "enskilda program", "beslutsfattare" och "tjänstemän" blir diskussionen därför lite generell. Vi arbetar med breda begrepp och vill därför be läsaren betrakta våra resultat och slutsatser som just breda och generella förslag.

Beslutsfattarens roll i utvärderingsforskning

När kan utvärderingsforskning vara önskvärd och/eller möjlig? Vem ska genomföra utvärdering? Vilken sorts inflytande kan beslutsfattaren rimligen få över utvärderingens uppläggning? Kan man ersätta utvärdering med andra beslutsformer? Vilken tyngd bör man fästa vid forskningsresultat?

När kan utvärderingsforskning bli aktuell? Initiativ till utvärderingsforskning kan tänkas tas på flera håll. Det händer att en beslutsfattare, med eller utan medhåll från sin förvaltning, kommer fram till att det vore bra med någon formell och systematisk granskning av en institution eller ett program. Detta är, som tidigare påpekats, relativt vanligt idag, även om man inte alltid använder ordet "utvärdering" för en sådan granskning.

Det blir också vanligare att statliga organ kräver någon sorts utvärdering i samband med anslag till försöksverksamhet. Det kan också hända att förvaltningen yrkar på en utvärdering när den finner att nödvändiga kunskaper om ett program saknas.

När är en utvärdering önskvärd? Låt oss för stunden bortse ifrån de fall då en annan part fordrar en utvärdering som villkor för anslag. I princip kan en beslutsfattare ställa frågan "fungerar programmet" om all socialpolitisk verksamhet. Frågan ställs och besvaras var gång man fattar beslut om kommunala budgeten t ex. Men oftast vet man svaret, nämligen "någorlunda", vad gäller de flesta program.
Utvärdering kan vara önskvärd när det finns något som skulle kunna kallas för "beslutsutrymme". Beslutsutrymme skulle finnas i de kanske sällsynta fall där man har skäl att fatta beslut om ett programs fortlevnad, expansion, principiell förändring o s v men samtidigt inte har ett på förhand klart politiskt och sakligt underlag. I vanliga fall är de politiska förutsättningarna tämligen givna, eller också vet man att programmet verkar gå bra eller inte alls. I dessa fall behövs inte utvärdering. I vissa fall kan man ha ytterligare intressen, t ex en företagsekonomisk belysning av kostnader och "intäkter" för påverkan. Är frågan politiskt öppen och saknas det sakkunskap om programmets förmåga att påverka kan utvärdering vara ett sätt att få fram beslutsunderlag.

Såvitt vi kan förstå är det i sådana lägen man hittills har använt sig av det som vi har kallat "formell utvärdering".
I en förortskommun utanför Stockholm kom fritidsnämndens ordförande fram till att det vore bra med en politiskt vald "gårdsstyrelse" vid kommunens fritidsgårder. Politikerna i fritidsnämnden fann förslaget intressant: inget av partierna var direkt emot förslaget i varje fall. Man började arbeta med sådana styrelser efter kontakter med högre ort. En arbetsgrupp av tjänstemän och politiker tillsattes för att löpande följa upp verksamheten. Detta skulle vara ett exempel på en "formell utvärdering".

När kan vi kanske också finna ett svar på frågan "vem skall göra utvärderingen". När det gäller en mindre försöksverksamhet i en mindre kommun verkar det troligt att den blandade tjänsteman/politiker arbetsgruppen är en vettig form. En sådan arbetsgrupp kan bearbeta erfarenheter och inhämta upplysningar samt relatera resultat till kommunens förutsättningar. Det finns andra former för

en egen utvärdering som också kan fungera utan att man behöver ta till sig utomstående forskare: utredningsgrupper inom förvaltningen, en-mans utredning osv. Eventuellt skulle man kunna förbättra arbetet i dessa former genom att försöka använda sig av de tänkesätt som vi har beskrivit i litteraturgenomgången, d v s att man analyserar förhållandet mellan mål, åtgärder och verkningar, försöker skilja mellan verkningar som gäller funktionssätt och verkningar som gäller individpåverkan, urskiljer mätbara kriterier för programframgång. Vi återkommer till dessa tankesätt när vi nedan diskuterar tjänstemannens funktion i utvärdering.

När är det befogat med utomstående forskare,med mera renodlad utvärderingsforskning? Vi tror att det är relativt få tillfällen som kräver utomstående expertis.
Vi kan först erinra oss begreppen "programmisslyckande" och "teorimisslyckande". En del frågor i ett utvärderingsföretag kan gälla programmets sätt att fungera såsom det var tänkt. Vi föreställer oss att sådana frågor ofta kan besvaras med enklare metoder. Men en del frågor om programmets funktionssätt kan fordra samhällsvetenskapliga tekniker. En sådan frågeställning i samband med projekt Skärholmen - Vårberg lydde "deltar fler barn i verksamheterna?" Såvitt vi kan förstå hade det varit omöjligt att ge något precist svar på denna fråga på erfarenhetsmässig grund: vårt sätt att besvara frågan var en "odubblerad räkning" (se s 109).

I vårt exempel ovan med gårdsstyrelser är det däremot möjligt att besvara frågan "deltar representanterna för gårdsbesökarna regelbundet i sammanträden" med en genomgång av protokollen. Vissa sorters frågor om funktionssätt tycks fordra en forskningsinsats, men andra kan besvaras utan användning av samhällsvetenskapliga redskap.

Samma förhållanden gäller frågor om programmets teoretiska grunder - antaganden och premisser om hur deltagande eller behandling skall påverka individerna. arbetsgruppen som utvärderar gårdsstyrelserna kanske vill veta om arbetet i gårdsstyrelserna leder till ändrade relationer i ungdomskollektivet, så att även de övriga besökarna påverkas i riktning mot ökat ansvarstagande. Det är tänkbart att man i så fall skulle ordna någon sorts studie med ungdomarna, om man inte vill nöja sig med personalens intryck. Frågan om man behöver använda sig av samhällsvetenskapliga metoder beror alltså på de frågor man vill ställa sig i själva utvärderingen.

Vem skall genomföra forskningen? I många sammanhang tror vi att man inom förvaltningen kan finna personer med lämplig utbildning och bakgrund. I så fall gäller mycket av det som tidigare sagts om forskaren som befinner sig "inom" förvaltningen (jmfr s 24): en sådan forskare kommer troligen att ha lättare för att samarbeta med programmets tjänstemän, blir troligen mer påverkad av programmets egna synsätt. Om man anlitar en forskare som står "utanför" programmet, t ex en person med organisatorisk anknytning till en läroanstalt, så kan man kanske förvänta en mer kritisk forskning. De egna syftena kan inverka här. Om man i stort tror på programmets värde och hoppas att utvärderingen kan ge löpande programförbättringar kan det vara bättre med en forskare som är organisatoriskt knuten till programmet. Om man behöver ett underlag för att acceptera,alternativt förkasta ett program kan det vara bättre med en fristående forskare.

Om man nu anser sig behöva utvärderingsforskning, vilket förhållande bör beslutsfattaren inta till själva forskningsprogrammet. Vi kan först konstatera att vi har för lite egen erfarenhet att utgå ifrån - vilket vi också tror belyser en del av problemet. I projekt Skärholmen-Vårberg hade vi ringa kontakt med de nämndpolitiker som var våra formella uppdragsgivare. Forskningen möttes av respekt, intresse och nyfikenhet, men ingen av politikerna tog sig för att "lägga sig i" vårt arbete.

Vi undrar nu om inte forskningen hade blivit mera intressant om så hade skett. Rent principiellt verkar det troligt att en utvärdering kan ge ett bättre beslutsunderlag om beslutsfattaren är med om att inrikta forskningen.

Det kan vara så att många politiker har en uppfattning om forskning som någonting märkvärdigt och svårt, som vanliga dödliga inte begriper sig på. Själva hantverket är givetvis svårt att bedöma eller ens förstå ibland, eftersom samhällsvetenskaperna använder sig av ett specialiserat ordförråd och dito teknikarsenal. Men frågeställningarna i utvärderingsforskning måste kunna uttryckas på vanlig svenska, om svaren i sin tur skall kunna vara brukbara för senare ställningstaganden.

För beslutsfattare är det av stor betydelse att frågeställningarna blir så formulerade att de belyser de ting som kan bli föremål för beslut: beslutsfattaren är troligen mest intresserad av de aspekter som kan ändras eller omformas.
Forskaren kan mycket väl tänkas ha en annan uppfattning om vad

som är viktigt och intressant. Men så vitt vi kan förstå är politikern bäst betjänt av en forskning som rör de ting som politikern kan göra något åt sedan. Av dessa skäl bör politikern inte dra sig för att gripa in i forskningens problemformulerande stadier.

Är inte detta att styra forskningen? Ja, men en tillämpad forskning är per definition en styrd forskning, styrd i åtminstone bemärkelsen "probleminriktad". Vi anser att en fri och oberoende samhällsvetenskaplig forskning är en angelägen tillgång, om nu någon skulle tro att vi menar att politiker ska tala om för alla forskare vad de bör syssla med. Utvärderingsforskning är emellertid en speciell sorts forskning, där vi tror att forskaren och politikern har ett gemensamt intresse av att forskningen inriktas på problem som båda finner väsentliga.

Det kan emellertid vara vanskligt att försöka påverka forskarens metodval och studiernas genomförande. Vi kan dra en inte fullt rättvis parallell med målaren som tillkallades för att måla om läsarens kök. Målaren är säkert beredd på att läsaren väljer färg, men blir lika säkert ledsen eller arg om läsaren försöker avgöra vilka penslar han bör använda, ger anvisningar för färgens förtunning o s v.

Vilka förväntningar skall man ha på utvärderingsforskning? Man bör inte vänta svar som är särskilt omfångsrika eller uppseendeväckande i utvärderingsforskning. Möjligen kan man få bättre klarhet i hur programmets mål och medel hänger ihop - möjligen få brister i programmets planering, genomförande och genomslag belysta. De amerikanska erfarenheterna tycks visa att en grundlig granskning av ett enskilt program blir tidsödande, svår och dyrbar. För att åter använda köket som exempel, läsaren skulle aldrig betala en målarlärling för två timmars arbete och två liter färg och därefter bli besviken när renoveringen inte blir omfattande. Problemet är att beslutsfattare inte alltid är förtrogna med samhällsvetenskaperna och inte kan bilda sig en uppfattning i förväg om vilka sorters resultat som utvärderingen kan ge. Här har vi ytterligare ett skäl för beslutsfattaren att deltaga i forskningens problemformulering: man får bättre klart för sig vad forskningen rimligen kan ge för svar om man själv är med om att ställa frågorna.

Vilka frågor är mest angelägna i en utvärderingsforskning? Det finns självklart ingen mall för att avgöra vilka frågor som

bör ställas i anslutning till ett visst program. Däremot vill vi gärna peka på några frågor som gäller alla program, som vi tror ofta kan vara bra att ställa. På sidan 31 redovisar vi för ett schema för utvärderingsforskning som användes vid OEO, förvaltningsorganet för det s k kriget mot fattigdom i Förenta Staterna. Den första frågan som kan ställas gäller det s k "behovsuniversum" - hur många människor kan tänkas behöva tjänsten som detta program är avsett att ge? Här kan utvärderingsforskning i vissa fall ge bättre besked än t ex den statistik som förvaltningen rutinmässigt samlar in, i synnerhet när det gäller nya sorters program. Nästa fråga gäller programmets "räckvidd" - hur många människor nås av programmets tjänster? Ofta arbetar förvaltningen med begrepp som "besök", "anmälningar", "intagna" o s v. Ur sådan statistik kan man mycket sällan utläsa hur många fysiska individer som berörs, eftersom samma individer kan återkomma i statistiken, möjligen med undantag för kommunal begravningshjälp. Finge man svar på de här två frågorna vore en hel del vunnet i bedömningen av enskilda program, tror vi.

Hur kan man använda utvärderingsforskning i den politiska beslutsprocessen? Här är det för det första klart att utvärderingen aldrig kan ersätta den värdering som utgår ifrån beslutsfattarens samhälls- och människosyn. En ofta framförd filosofisk princip gör gällande att man inte kan härleda en sats som innehåller ordet "bör" ur en sats som innehåller ordet "är". Vi kan ta ett exempel. Ett flertal undersökningar visar att preludinbehandling av "bråkiga" barn minskar störningar i klassrum och att t o m ofta de "bråkiga" barnens prestationer ökar. Här har vi en beskrivning av empiriska, faktiska förhållanden som vi för ögonblicket kan anta som riktig. En skolpolitiker kan ändå mycket väl tänkas inta en negativ ställning till ett sådant behandlingsprogram, utifrån sin normativa, värderingsmässiga uppfattning, att man inte bör använda psykofarmika på individuella barn, även om skolkollektivet blir lidande. Utvärdering kan i bästa fall ge oss bättre kunskap om det som "är", om faktiska förhållanden. Men den kan inte ge oss kunskap om vad som "bör" vara, eftersom vår uppfattning om det önskvärda bygger på våra normativa föreställningar.

Forskaren kan komma att uppleva användningen av sina resultat som problematisk av just dessa skäl. I vårt fall t ex har vi redan påpekat det ironiska förhållandet att just den undersökningen som vi hade minst lust att genomföra tycks ha blivit den som fick störst betydelse för beslutsfattarna. Skolbarnsenkäten visade

att det omdiskuterade simhallsbygget i Skärholmen hade väckt även barnens intresse. Det sas att de politiker som engagerat sig för ett tidigläggande av simhallen fick "vatten på sin kvarn". Uttrycket är ganska träffande; det fanns redan en saklig och normativ bedömning hos dessa politiker, en rörelse i en viss riktning som kunde stödjas på våra fynd.

Det är förmodligen på just det sättet som utvärderingen kan användas, som ett sätt att få något bättre insikter i underlaget för ett beslut som till slut ändå måste tas.

Slutligen vill vi säga några ord som återanknyter till det som vi tidigare har sagt om utvärdering som ett redskap för en centralt fattad policy. På sidan 134 beskrev vi ett förhållande där beslutsfattaren har en så pass omedelbar kännedom om sitt fält att något formellt utvärderingsförfarande på ett sätt är överflödigt. Exemplet vi använde var socialnämndspolitikern i en mindre kommun; han har personkontakt med samtliga ålderdomshem. Kommunsammanslagningen har som bekant medfört en minskning av antalet förtroendevalda och en minskning av just den här sortens kontakter har troligen skett i samma takt. På senare år har det förts fram förslag på kommunaldelsråd och institutionsstyrelser från borgerligt, respektive socialdemokratiskt håll, reformer som syftar till att öka antalet förtroendevalda och minska avståndet mellan medborgare och beslutsorgan. Man kan också föreställa sig att ett ökat antal politiska fora skulle ge fler tillfällen till just politisk värdering av enskilda institutioner och program. Vi tror att det kan vara intressant att följa försöksverksamhet i nya kommunala beslutsformer ur detta perspektiv: sådana reformer kan vara en väg till bättre kunskap om program och bättre underlag för den politiska värderingen. Emellertid kommer behovet av centralt fattad policy att bestå, och kanske därmed ett intresse hos beslutsfattare för utvärdering.

Tjänstemännens roll i utvärderingsforskning

När blir utvärderingsforskning aktuell för tjänstemännen i socialpolitisk förvaltning? Hur kan man få utvärdering till stånd? Vad kan förvaltningen själv åstadkomma? Finns det någon motsättning mellan förvaltning "till vardags" och utvärderingens tänkesätt? Dessa är några frågor som kan ställas om tjänstemännens roll i utvärdering.

Mycken kommunal socialpolitik utformas i växelverkan mellan beslutsfattarna och de tjänstemän som verkställer besluten. Det kan ibland hända att tjänstemännen inom förvaltningen känner ett behov av mera kunskaper om sina egna program eller förslag till program - så var fallet i Projekt Skärholmen - Vårberg. Här har vi ett motiv för utvärdering.

I vissa fall kan det också hända att man vill övertyga beslutsfattarna om det rimliga i att avdela pengar till något nytt. Under 60-talet fanns det relativt välfyllda kassor att tillgå, men i fortsättningen lär en ansträngd budget vara det normala läget i våra kommuner. Därför kan krav ställas på bättre kunskap om program. Planer på någon sorts utvärdering kan därför vara önskvärda för programansvariga, om inte annat än som ett sätt att få gehör för kostnadskrävande förslag.

Hur kan man få utvärdering till stånd? Återigen beror tillvägagångssättet på programmets karaktär och format. Stora och välfinansierade försöksverksamheter som Projekt Skärholmen-Vårberg kan motivera att man knyter till sig en utomstående forskare eller avdelar en tjänst till en egen utredningsman. I sådana fall har man kanske en statlig medintressent, som också bör ha intresse av en dokumentation av programmets uppläggning, framgångar och misslyckanden. En sådan medintressent borde kanske kunna bemedla utvärderingen, då den kommer mer än kommuninvånarna till del.

Sådana projekt lär förbli sällsynta. Ett skäl är att de blir dyra. Forskningsprogrammet för Skärholmen-Vårberg kostade uppåt 100.000 per år (varav cirka hälften gällde utvärderingen) jämfört med 700.000 för själva programmet. I vanliga fall får kommunen själv försöka svara för pengar för utvärderingsarbetet. Den amerikanska tumregeln för utvärderingens kostnad brukar vara 2-5% av programkostnaden, vilket gör att man ofta får utgå ifrån begränsade resurser till utvärdering.

Har förvaltningen egna förutsättningar för utvärderingsforskning? I de flesta fall tror vi att det finns fullt kompetenta tjänstemän. Många har samhällsvetenskaplig utbildning idag. En sådan utbildning är inte i sig vare sig nödvändig eller tillräcklig, men med den medföljer en viss förtrogenhet med undersökningsteknik, statistiskt arbete m m. Även i de fall där utvärderingens frågeställningar gäller komplicerade och svårfångade processer hos individer och grupper tror vi att lämpliga personer oftast finns att tillgå inom förvaltningen.

Än viktigare är att utvärderingens grunder inte fordrar någon speciell utbildning. Själva analysen, försöket att bena upp programmets mål, åtgärder och verkningar ser vi som det centrala inslaget i utvärderingsforskning. Det som snarare fordras här är en förmåga att tänka och uttrycka sig klart och en erfarenhet av socialt arbete.

Analysarbetet är den delen av utvärderingen som Projekt Skärholmen-Vårbergs tjänstemän fann mest matnyttig. Alla tjänstemän frågar sig ibland "vart vill vi komma med det här, egentligen. Hur ska vi veta om vi lyckats?" I utvärderingsforskning kan man koncentrera sig på dessa frågor, få ner sina funderingar på papper och kanske få dem kritiserade av andra. Utvärdering blir förhoppningsvis för tjänstemannen ett sätt att höja det egna medvetandet om det program man ansvarar för.

I detta skede av en utvärdering kan det vara klokt att involvera dem som närmast berörs - ansvariga politiker, tjänstemän på andra nivåer inom förvaltningen, kanske den berörda allmänheten. Om analysen görs av en eller några få riskerar man en utvärdering som få finner väsentlig. Vi har ovan nämnt varför det är motiverat för beslutsfattaren att medverka i valet av problemställningar. Det är kutym att involvera berörda parter i politiska beslutsprocesser i Sverige, och denna kutym bör kanske också gälla i utvärderingsföretag.

När det gäller själva metodologin är det tänkbart att många tjänstemän börjar med alldeles för stora pretentioner. Som vi tidigare hävdat bör man styra uppläggningen av de kunskapsinhämtande utredningarna med de frågor man i analysen har definierat som väsentliga. Ett praktiskt råd skulle vara att hårt gallra sina frågeställningar och försöka precisera och avgränsa dem man väljer. Om man ger sig i kast med breda frågor typ "varför ökar ungdomsbrottsligheten i de nya stadsdelarna" är det mycket sannolikt att de resurser man har till sitt förfogande kommer att begränsa svaren. Om svaren inte har utsikter att bli mera tillförlitliga än de erfarenhetsmässiga svar man redan har kan man lika gärna låta bli att undersöka frågan. Däremot kan man få ett ganska precist och kanske användbart svar på avgränsade frågor typ "vad för sorts personer blir kommunala fritidsledare i de nya stadsdelarna? Vilka motiv anger de?"

I många fall bör man överhuvudtaget inte sikta på forskning av laboratorieart. Det är viktigt att veta om det som görs ger något resultat, men det kan ofta hända att en del av de verkningar man skulle vilja få belysta ligger i en avlägsen framtid, eller är svårfångade. Då kan man använda de medel som står till buds för att dokumentera det som görs, så att det kan göras om av andra, om man nu tror att programmet har ett värde.

Vi har hävdat att utvärderingsforskning kan fordra ett annorlunda tänkesätt hos tjänstemän. Detta gäller i synnerhet om man skall utvärdera det egna programmet. Att förvalta program brukar innebära att man fortlöpande anpassar sig i en föränderlig miljö: man undanröjer de brister man blir varse, man håller hårt i de pengar man lyckats få till verksamheten, man slår vakt om programmets fortlevnad och utvecklingsmöjligheter. Allt detta kommer till uttryck i förvaltningsberättelser och verksamhetsrapporter, en genre vars främsta kännetecken är en torr och utslätad uppradning av avlagda prestationer.

Skall man utvärdera måste man vara beredd på att komma underfund med att program har allvarliga brister, kan t o m motverka sina egna syften. Alla som arbetar med socialpolitik vet att det finns bättre och sämre institutioner och program, men det är svårt att gå med på att just det egna programmet inte ger något nämnvärt resultat. Det är lätt att förstå varför det förhåller sig så: människor blir lätt engagerade i det egna programmet, i synnerhet om de har fått vara med och utforma verksamheten. Dessutom är vår förvaltning så uppbyggd att vi förväntar framgång: människors materiella och karriärmässiga avancemang är beroende av att det de gör uppfattas som lyckat.

Vi påpekar detta därför att det kan vara mycket som krävs för att tjänstemän ska kunna arbeta med utvärdering av just det egna programmet. Det är möjligt att det fordras annorlunda tjänster som en samling mer eller mindre provisoriska försök att förändra människors villkor.

Man kan ibland bygga in ett sådant perspektiv i själva programmet: så var fallet med Projekt Skärholmen-Vårberg, som var tidsbegränsat och planerat som ett tillfälligt avsteg från konventionella förvaltningsformer. (jmfr s 122) Det blir då lättare att betrakta de brister som utvärderingen uppdagar som vunna erfarenheter.

Positivt uttryckt fordrar utvärdering ett synsätt som betraktar också misslyckade försök som en nödvändig och lärorik tillgång för socialpolitiken.

Sammanfattning

Både beslutsfattare och tjänstemän kan i vissa bestämda lägen ha ett intresse av att genomföra en systematisk utvärdering runt ett enskilt program. Den centrala beslutsfattaren som vill utveckla en "policy" kan ibland behöva ett bättre sakligt underlag. Förvaltningen kan ibland önska bättre kunskaper och ett tillfälle att utpröva nya program. Vi tror att det finns resurser hos politiker- och tjänstemannakåren att driva utvärderingsforskning: störst nytta har man kanske av själva försöket att analysera programmets teori och funktionssätt.

Beslutsfattarna anses ha fördel av att följa och påverka utvärderingens problemformulerande stadier. Utvärderingens resultat kan möjligen ge bättre besked om sakliga förhållanden: det slutliga ställningstagandet måste ändå ske på andra, normativa grunder, d v s utifrån uppfattningar om hur människor och samhället bör vara.

Behovet av utvärderingsforskning kanske ökar när t ex kommunsammanslagning och landstingens utökning leder till behovet av en central policy. Samtidigt kan det vara önskvärt med en mer omedelbar värdering av program, t ex genom nya kommunala beslutsformer som ger flera direkta kontakter mellan förtroendevalda och program.

För de tjänstemän som engageras i utvärderingsforskning gäller det att ha rimliga pretentioner. Analysen blir åter kanske det viktigaste ledet, om den kan leda till en ökad medvetenhet om det egna handlandet. Utvärdering kan vara både intellektuellt och känslomässigt krävande om man skall utvärdera det egna programmet. Program kan göras tidsbegränsade och provisoriska: man måste betrakta även misslyckade program som ett bidrag till och en utveckling av socialpolitiken.

5.4 Fundamental utvärdering

Det är brukligt i avhandlingssammanhang att säga något om den fortsatta forskningen. Vi vill föra den diskussionen genom att fråga oss om utvärderingsforskningens eventuella roll i den vidare socialpolitiska analysen. Vi har redan nämnt eller antytt några områden: studier av beslutsprocesser, utveckling av utvärderingsteknologier är angelägna ämnen. Men på sikt undrar vi om inte utvärdering kan få en mer central funktion i social kritik och social debatt. Ett område för vidare forskning vore den sortens policyanalys som vi kan kalla för fundamental utvärdering. Vad vi syftar på är en utvärdering som inte bara studerar program i deras egna termer, utan också avslöjar deras grunder. (se Scriven, 1971)
Man kan kanske peka på Gustav Jonssons samlade verk som ett exempel på en fundamental utvärdering. Jonsson har gått från studier över förekomsten av symptom och störningar i 222 Stockholms pojkar (Jonsson & Kälvesten, 1964) till analys över varför inte vanlig socialvård på något avgörande sätt hjälper problematiker och deras barn i Det sociala arvet (1969), för att slutligen försöka skissera nya arbetsformer och synsätt i Att bryta det sociala arvet.(1973)

Hur ska man få den här sortens fundamentala utvärdering till stånd?
Vi kan skilja på två inslag, utan att vilja göra gällande att det är två skilda ting. Det finns ett sakligt inslag, och ett normativt-politiskt inslag, i våra bedömningar av vad sakförhållanden betyder, vilka förändringar som då blir önskvärda.

En forskarutbildning vid socialhögskolorna kunde bidra till den sakliga aspekten av fundamental utvärdering. Likaså tror vi att filosofer och andra humanister skulle kunna delta i en sådan forskning, filosoferna genom att skingra språkliga dimmoln, humanisterna genom att ge ett historiskt och kulturellt perspektiv. Sedan tror vi i likhet med Stockfelt (1974) att den viktigaste källan i den socialpolitiska debatten ännu är oöppnad, nämligen skolor och andra institutioner där personal och brukare medvetet diskuterar, forskar om institutionens arbetssätt.
Detta är kanske inte rätt forum att diskutera vad för sorts institutioner detta skulle innebära: vi har i Skärholmen-Vårberg ändå kunnat ana oss till vilka möjligheter som skulle finnas i en förvaltningsordning som uppmuntrade och utvecklade de fältarbetandes förmåga till analys och kritik.

En fundamental utvärdering fordrar dessutom normativa ställningstaganden. Den normativa analysen av socialpolitik är redan nu omfattande i Sverige: en animerad debatt förs av olika personalgrupper och i olika fora, samt

inom partierna, intresseorganisationerna och i andra politiska sammanslutningar. Vi tror att denna debatt kommer att bli ännu mer intressant när allmän kunskap sprids om vilka möjligheter en fortsatt expansion av den offentliga sektorn kan föra med sig. Vi blev ganska fundersamma inför vårt eget fynd i Skärholmen-Vårberg, där det grovt uttryckt finns en vuxen samhälleligt anställd person på vart tionde barn.(jmf sid 105) Man anar att ett postindustriellt samhälle "på svenska" kan innebära en offentlig sektor med omfattande resurser. I det läget öppnas nya perspektiv på profylax och social rehabilitering.

Ytterst tror också vi på politisk rationalism. Vi för vår del ser därför socialpolitik som ett medel i kampen för ett mera rättvist och rationellt svenskt samhälle. Därför tror vi att utvärderingsforskning och andra typer av rationell analys kan bidra till debatten om den offentliga sektorns användning som medel för samhällsförändring.

5.5 Utvärderingens problematiska drag

Mycket av det som nu har sagts har en oproblematisk ton. Men vi har egentligen ganska många betänkligheter inför vårt ämne. Betänkligheterna hänger samman med det sätt på vilket utvärdering kan användas. Vi vill här mycket kort beröra några problematiska drag hos utvärderingen. Utvärdering är ett redskap för beslutsfattare, har vi slagit fast. I de situationer där beslutsfattare vill dölja resultat, vitmåla misslyckanden eller avväpna debatt kan utvärdering användas som täckmantel. Hänvisning till pågående utredning är ett sätt att avstyra obehaglig diskussion: "pågående utvärdering" kan användas på samma sätt. Man måste också bli bli betänksam när man hör amerikanska socialarbetare berätta hur ordet "utvärdering" används för att benämna det som egentligen är bortrationalisering av personal inom t ex sjukvården. Rationalisering är givetvis i sig inte av ondo, men dold rationalisering är ett hot mot personal och brukare. Dessutom kan vi erinra oss de röster i den amerikanska debatten som menar att utvärdering i grunden är ett konservativt verktyg. Om varje försök till förändring möts med krav på utvärderingsforskning medan etablerade program fortsätter som vanligt kan utvärdering bli en spärr mot nyskapande inom socialpolitiken.

Utvärderingsforskning har en del av sitt ursprung i tankesätt som utvecklats för att stödja de amerikanska krigssträvandena under Robert McNamara. Är det möjligt att överhuvudtaget förena utvärderingsforskning med progressiva syften och värderingar? En del hävdar att dessa tekniker är neutrala: Laswell (1971) t ex talar om en "livsbefrämjande"

policyvetenskap, och menar att policyanalys och studier kan främja humanistiska värderingar.

Vi tror också på en livsbefrämjande samhällsvetenskap (jmf sid 8). Men vi har samtidigt pekat på hur intimt utvärderingsforskning hänger samman med en reformistisk syn på samhället och staten som betonar betydelsen av centrala beslut som ett sätt att påverka människornas villkor. Utvärdering har historiskt hängt samman med den styrning som utövas av ett maktcentrum där de beslutande saknar direkt erfarenhet av eller upplysningar om åtgärders verkningar.

McNamara och andra centrala beslutsfattare har utövat makt med följder som vi vill bekämpa. Av detta faktum vill vi inte sluta oss till att all central maktutövning är av ondo, fast det kan finnas de som vill göra den härledningen. Men när vi talar om beslutsfattande så förutsätter vi i regel några fås beslut över många andra. De amerikanska erfarenheterna bör göra oss medvetna om att det inte finns någon självskriven intressegemenskap i denna beslutsmodell mellan dem som styr och dem som påverkas. I så fall måste utvärderingsforskaren mycket noga granska sin egen ställning.

Vi tror att frågan om vilka värden som främjas av utvärderingsforskning bör ställas vid varje aktuellt forskningsprojekt i Sverige. På som har följt de sista årens svenska debatt om kriminalvården, alkoholpolitiken eller socialvården har kunnat undgå insikten att socialpolitiken är präglad av intressemotsättningar. Dessa motsättningar finns på flera plan. Fångarnas kamp för föreningsrätt påminner oss om de mera grundläggande motsättningarna mellan arbete och kapital. Skolpsykologens tvehågsenhet inför en "utagerande" elev gäller subtila och svårarbetade motsättningar mellan barnet, läraren, de övriga barnen samt föräldrarna. Spänningen mellan tjänstemän och politiker är ytterligare ett exempel. Utvärderingsforskning måste således fungera i en miljö som kännetecknas av latenta konflikter.

I detta läge blir forskarens ställning också motsättningsfylld, som vi antydde i litteraturdiskussionen. Vår egen erfarenhet var ju att vi själva trodde oss veta vad vår uppgift skulle bestå utav, och hur den skulle utföras, men att vi inte var klara över svaret på frågan "för vem?" Vi vill därför avsluta denna avhandling genom att föreslå att den som skall arbeta med utvärderingsforskning tar frågan "utvärdering i vems intresse" som sin utgångspunkt.

ENGLISH SUMMARY

Introduction

This dissertation is a result of the author's experience as an evaluation researcher. We found then, and feel today, that evaluation is an intriguing and sometimes exasperating subdiscipline of social science research. In this presentation we hope to acquaint Swedish researchers and consumers of research with evaluation's several parameters: the underlying ideological stance, the complex connections between policy makers, administrators, field workers and researchers, evaluation methodology, and the possible uses of evaluation research in the Swedish social policy context. Our sources here are the American literature that arose during the sixties' expansive years in American social policy and research, and our own research, here used as a case study.

The Evalution Research Literature

Our literature studies were initiated because we lacked indigenous Swedish sources for evaluation methodology. We soon found that the American literature offered a rich source of practical and theoretical experience. Our major conclusions are drawn from the social work and social science literature, as opposed to public administration studies.

First a few terms. "Evaluation" is generelly held to be the study of planned programs leading to judgements about their degree of success in attaining desired objectives. By "research" we mean systematic study with a committment to logical argumentation, honesty and open presentation of sources, that attempts to discover invariance and make predictions. In this discussion we subsume what is often called "research and development" with the single term "research".

Social programs are defined for the purpose of this discussion as activities performed by institutions with some degree of collective or public control, aimed at influencing the quality of life for a specific category of people. Evaluation research can therefore be defined as the systematic study of social programs that attempts to determine if programs succeed in influencing people.

Historical and ideological foundations

Historically evaluation can be seen as a nexus of several social

ideologies. One element is reformism, with its emphasis on political rationalism, the conviction that conscious goals can be attained through the state and politics. This is apparent in the reformist public health movement, which employed formal evaluation during the twenties. A second element is "policy analysis", the notion here being that large scale institutional activity can be analysed in terms of a policy which connects goals, measures and expected outcomes.

Policy analysis achieved general recognition in American Federal administration, first at the Defence Department under Robert McNamara and later throughout the administration in the form of the Planning, Progamming Budget System (PPBS). During the sixties the policy viewpoint was firmly established within those circles which planned and administered the War on Poverty (and the War in Vietnam).

Many of our subsequent examples are drawn from studies commenced within the special research facility of the Office of Economic Opportunity or in connection with compulsory evaluation of local programs.

Establishing Evaluation

Why evaluate individual programs? It is apparent from the literature that evaluation can be called upon for many purposes: to improve programs, to distribute resources among competing programs, to accept or reject new notions. Relations between those who consume and those who produce evaluation research can also vary widely. One common line of thinking distinguishes between "inside" and "outside" researches. Evaluators with a position within the institution under study tend to be more warmly received, share administrator's values to a greater extent, and gain greater access to internal data and information. The "outside" researcher is often felt to have a more objective and critical relation to the program and those involved in it. The "inside" researcher's results are said to have a greater impact on the institution. However, many authors maintain that the impact of results depends on a rare combination of factors: decision makers must be receptive and willing to be influenced, the results must be effectively communicated and the research products must have a certain technical quality.

Methods

The dominant model for evaluation is perhaps the "efficiency model". Programs are held to have "goals". Hypotheses are established which specify "effects" and "criteria", derived from the goals, in order to study the "outcome" of the program. Some authors see two kinds of efficiency; 1) success in erecting programs that function in accordance with prior plans, and 2) success in actually influencing the program participants. Others point at numerous failed research efforts in connection with community action programs. Such programs do not have goals in the ordinary sense of the word, maintain these authors, and the efficiency model is therefore not appropriate.
For administrators, questions about the scope, coverage and cost of various programs can be as important as questions concerning impact on individuals. For this reason, some authors propose a "system model" as an alternative to the efficiency model. In addition to goal-directed action, this model would seek to include action motivated by the administration's internal development and adjustment to the environment.

Several authors underline the importance of studying program's premises and basic assumptions. The "impact model" is a tool suggested for distinguishing between the processes a program is intended to initiate, ideas about how the program can influence process and ideas about how individual participation can lead to desired effects. It is then possible to distinguish between a "theoretical failure" in which the premises are incorrect and a "program failure" wherein the mechanics of program operation fail to produce results.

The literature is favorably disposed to the experimental method- and at the same time full of testimony as to the difficulties of social experimentation. The unique advantage of the method is that it allows us to make logical connections between observed effects and the program treatment. The method is thus in harmony with the basic notions of the efficiency model. Experimental design is furthermore well developed.

The difficulties concern the implementation of experiments in a mutable program context. Some researchers are not able to select control groups that are truely unaffected by the program. Others find it difficult to avoid confusing program effects with other

contemporary factors. Experiments seem to require "isolated corners" of society.

An alternative at the outset of evaluation efforts can be less demanding design. Effects that are not revealed by less stringent studies will probably not emerge in an experiment. In action programs, where the generalization of results is not a paramount interest, other methods seem more suitable. Some authors suggest a problem identifying induction, with emphasis on description and "process."

Evaluation can of course employ all the data-collection and treatment techniques of social science. Non-reactive techniques, such as the analysis of records, observation and the like can be a useful complement to the more well-known questionaire and interview. Regression analysis is often mentioned as a set of statistical tools for dealing with the complex causal relationships which are often assumed to permeate social programs.

The experiences of the sixties

Many authors are disappointed by the limited impact of evaluaton research during the 1960:s. Decision makers are said to have ignored results. Researchers got involved in political conflicts. Even the most rigorous studies were critized on metholological grounds, but for ideological reasons. Some see evaluation as a conservative tool for quelching new programs and discontinuing older ones.

Among the lessons of the sixties are suggestions as to a realistic set of expectations for evaluation: many programs have little effect, and sound research is both difficult and expensive. Conditions for successful evaluation seem to include 1) questions to pose about the program, 2) some degree of accord about the real goals and methods of the program, 3) a likelihood of obtaining results that are significantly better than informed guesses.

A certain refinement of metodhs has occured during the sixties. But better methods do not diminish the need for a broad view of programs, a planned dissemination of results, and perhaps specialists for research application within the administration. Is it really possible, some ask, to use evaluation as a way to shape more effective and rational programs? In the final analysis, the

question of the future of evaluation research is part of the larger question of whether rational social policy is possible in the post-Viet Nam American political climate.

An evaluation of the Skärholmen-Vårberg Project

Introduction

The Skärholmen-Vårberg Project, an exercise in child welfare and social service co-ordination, took place during 1971-74 in a new Stockholm Suburb. Our evaluation effort ran parallel with the project. The research was guided by an impact model, the results of which are here summerized.

The project.

The project was designed as an attempt to inhibit the delinquency that had hitherto characterized Stockholms´s post-war suburbs. The selected program was an expansion of leisure-time activity for elementary and junior-high aged children. A local co-ordinator was to initiate co-operation between the suburb´s schools, youth centers, playgrounds, voluntary associations, after-school centers, police, child welfare bureau, child guidance center, childrens´ library and parents. The project´s resources included the co-ordinator and his secretarial staff, two half-time association consultants and a budget of roughly 700.000 crowns per year.

The model

On the basis of a series of meetings with field workers from a number of institutions we wrote an impact model. What kind of effects could we expect from an expansion of extant services? Did field workers experience a need for greater co-operation with other institutions? How could we observe the effects of leisure-time activity or inter-agency co-operation? Such a model is useful as a means of exploring the connections between project goals, assumptions and expected results. A model can help us reveal gaps in the planning and operation of a program. It can also serve as a tool for guiding research, indicating expected effects and their empirical characteristics.

Without experimental methods it is not possible to argue that a particular effect is the result of a particular measure. However,

an obverse reasoning is tenable. We defined a judgement rule as follows: given a satisfactory investigation, if an effect is not observed, we conclude program failure. This procedure helps us avoid uncritical acceptance of program measures.

Expanded leisure-time activities

The basic theory of the project planners was that the following process could be initiated: a co-ordinator with an independent budget would gain knowledge of local conditions and be able to act upon that knowledge. This flexibility would yield a fast expansion of leisure programs including those directed at "socially handicapped children." Increased participation should allow more children to encounter adults and adults' values. This in turn would yield less delinquency, better school behavior and an earlier adult identification of social problems.

What do we know about the project outcome?

1) The co-ordinator function did lead to a quick establishment of new activities. 2) More children did participate. An unduplicated count based on all activities showed a 21% net increase in the number of participating children after the project's first year. More important perhaps was that half of the non-participants 1971 had become participants 1972. 3) Immigrant children, one of the "socially handicapped" target groups, participated to the same extent as other children. However, the project failed to reach those children who were registered at the schools for adjustment problems. 4) It is possible that the leisure-time programs lead to positive effects in the schools. A study at one elementary school after the opening of a staffed playground showed a dramatic decline in vandalism and some improvement in a troubled classroom. 5) It is possible that shoplifting and other delinquent behavior was effected. A questionaire directed to shopping center stores gave no grounds for assuming program failure.

Parent participation

A second project goal was "parent participation." The notion here was that new suburbs offer few opportunities for parent-child interactions outside the home. The project was to stimulate parent organizations and the development of a role for parents in extant activities.

The outcome was mixed. An effort to organize parents in one housing area failed. Some success met project efforts to train field workers in work with parents. An open-air summer program did attract and involve parents.

Local inter-agency co-operation

Swedish social policy is characterized by a large number of field agencies. In Skärholmen nine separate political authorities ran 70 agencies employing 450 full-time staff persons for the day-care, health-care, leisure-time occupation and education of the suburb's 5000 children under the age of fifteen. The project goal here was to promote a better use of resources, co-ordinated planning and a greater degree of mutual communication through the development of ongoing inter-agency co-operation.

The research team and the project co-ordinator launched a joint action-cum-research effort towards this goal. The assumption was that a greater degree of face-to-face contacts around collective concerns could help personel discover common interests. This could in turn be a point of departure for ad-hoc co-operation. Our tool here was the project's joint training program for teachers and social-welfare workers.

The outcome surpassed our expections. Personel from the schools, youth centers, child welfare agency, police and playground developed a bi-weekly forum. The conference group dealt successfully with concrete issues, for example finding jobs for unemployed teenagers.
Since the inter-agency forum was initiated by the personel we can only state that expected effects were observed. It is quite conceivable that co-operation would have developed without the project's intervention.

Conclusions

1) The impact model was a useful tool for evaluation, directing researcher's and administrators' attention towards program outcome.
2) The project method is useful in municipal administration, e g an intensive project limited in time and space can demonstrate new means for up-grading programs.
3) The co-ordinator function is one way of achieving a certain degree of joint agency planning.

4) Leisure-time activities should have the neighborhood rather than the district as a basis: the localization of activity was found to be the factor which best explained variation in participation.
5) A certain organized inter-agency co-operation is possible. A more thorough integration seems to require wider-reaching organisational measures than those which the project represented.

Conclusions

Our conclusions are drawn from a comparison of our own experience and those of the literature. They concern the establishment of an evaluation posture, evaluation methods, the question of why Sweden lacks an evaluation tradition and the future of evaluation here.

In our case the researchers and the administrators achieved a close co-operation. One contributing factor was the administrators' committment to a short-term effort and its evaluation. In retrospect, we find that we were only dimly conscious of the administrators' goals at the outset of the evaluation. Our conclusion is that researchers and administrators should establish a manifest agreement as to the position of the research effort at the outset of evaluation studies.
As regards methods, we feel that the impact model or some comparable analytic exercise is an indispensable component in evaluation. We have no such dogma about specific methods: question which relate to well-defined effects can often best be approached with hypothetical deductive studies, while questions which relate to on-going program development may often require an "action" approach.
Why does Sweden, with its elaborate social-welfare apparatus, lack an evaluation tradition? Some research does of course take place, but much of the evaluation function is dealt with by local political decision - making patterns. New programs are rarely "launched" - they are rather the outcome of a protracted planning process at both national and municipal levels. The politician has a major role in the day-to-day running of programs. Consequently, a political evaluation is usually complete even before programs are established, and an on-going political control is a feature of all programs.

There is , however, a movement in local administration towards larger units and a more articulated "policy" for social programs. In this context a formal evaluation is sometimes desirable. We

suggest that politicians and administrators co-operate in evaluation efforts based directly upon the well-endowed municipal administrations.

For future research we suggest a "fundamental evaluation" which attempts to deal with both the objective and the normative aspects of social programs. Hopefully the American experience of resistance to social welfare cloaked as "evaluation" can be avoided. In a nation where political rationalism is still an attractive ideology for citizens and decision-makers, evaluation research may be one gate to increased insights in the workings of social policy.

REFERENSER

Anton, T (1969) Politics and Planning in a Swedish Suburb. Journal of the American Institute of Planners, vol XXXV, 4, juli 1969, pp 253-263.

Barett, J (1971) Evaluation,Something You're Supposed to Do. Career Development. Vol 1,3, juni 1971, pp 11-14.

Bell, R (1972b) i samarbete med Gustafson, A, Höckert,M, Kolm,K, Larsson, Å. En verkningsmodell för Projekt Skärholmen-Vårberg. (Stockholms barnavårdsnämnds fritidsavdelning/Pedagogiska institutionen Stockholms universitet) Stockholm. Stencil. IAN-rapport nr 66.

Bell, R (1972a) En notis om forskning. Ingår i Pedagogiska institutionen, Arbetshäfte för Al. (Ped.inst. Stockholms universitet) Stockholm.

Bell, R, Höckert, M, Kolm, K (1972) En enkätundersökning om skolbarnens fritid i Skärholmen och Vårberg. (Sthlms bvns ftidsavd) Ped.inst. Stockholms universitet. Stencil. IAN-rapport nr 49.

Bell, R & Kolm, K (1972) Om en parklek vid Lkholmsskolan. (BVN/Ped.inst. Stockholms universitet, Stockholm. Stencil IAN-rapport nr 78.

Bell, R & Larsson, Å (1972) Mot ett lokalt institutionssamarbete: en första rapport. (Stockholms barnavårdsnämnds fritidsavdelning/Ped.inst. Stockholms universitet) Stockholm. Stencil. IAN-rapport nr 67.

Bell, R, Söderstedt, B, Westius, S (1973) En företagarenkät. (Stockholms barnavårdsnämnds fritidsavdelning) Stockholm. Stencil.

Bell, R & Westius, S (1972) Några teorier om grannskap och grannrelationer. (Statens institut för byggnadsforskning)Stockholm. Rapport R29:1972

Bell, R & Westius, S (1973) En rapport om kartläggningstekniken. (Stockholms BnN/Ped.inst.Stockholms universitet) Stockholm. Stencil.

Bell, R & Westius, S (1974a) Institutionssamarbete i Skärholmen och Vårberg: en andra rapport. (Stockholms barnavårdsnämnds fritidsavdelning/ Ped.inst. Stockholms universitet) Stockholm. Stencil.

Bell, R & Westius, S (1974b) i samarbete med Höckert, M & Kolm, K Kartläggningen. (Stockholms barnavårdsnämnds fritidsavdelning/Ped.inst. Stockholms universitet. Stockholm. Stencil.

Bell, R & Westius, S (1974c) En verkningsmodell för Projekt Skärholmen-Vårberg: 2. (Stockholms Barnavårdsnämnds fritidsavdelning/Ped.inst. Stockholms universitet)

Blumenfeld, W & Holland, M (1971) A Model for the Empirical Evaluation of Training Effectiveness. Personell Journal, vol 50, 8, augusti 1971, pp 637-640.

Briggs, A (1965) The Welfare State in Historical Perspective. Ingår i Zald, M, Social Welfare Institutions. (John Wiley & Sons) New York.

Bruce, R (1972) What goes wrong with Evaluation and How to Prevent it. Human Needs, vol 1, 1, juli 1972, pp 10-11.

Campbell, D & Stanley, I (1970) Experimental and Quasi-experimental Designs for Research. (Rand McNally & Co) Chicago.

Caro, F (1971) Evaluation in Comprehensive Antipoverty Programs: A Case Study of an Attempt to Establish the Evaluative Research Role in a Model City Program. Ingår i Caro, F, Readings in Evaluation Research. (Russel Sage) New York.

Coleman, J (1969) Evaluating Educational Programs. Urban Review, vol 3 4, februari 1969, pp 6-8

Dalin, A (1971) Svenska språkets synonymer. (J Beckmans Bokförlag) Stockholm.

Dror, Y (1971) Ventures in Policy Sciences. (American Elsevier) New York.

Down, A (1970) The Future of American Ghettos. Ingår i Arrow, K m fl. Urban Processes as Viewed by the Social Sciences. (Urban Institute) Washington D.C.

Ellis,E (1971) Evaluation of National Health Programs: A Disparity Between Desire and Practice in Local Health Departments. American Journal of Public Health, vol 61, 9, september 1971, pp 1826-1831.

Evans, J (1969) Evaluation of OEO Programs. Opublicerad artikel citerad i Wholey, J et al (1970) Federal Evaluation Policy. (Urban Institute) Washington D.C.

Fairweather, G (1967) Methods for Experimental Social Inovation. (John Wiley & Sons) New York.

Fetter, R & Thompson, J (1971) Simulation of a Hospital Subsystem: The Maternity Service. Ingår i Dutton, J & Starbuck, W, Computer Simulation of Human Behavior. (John Wiley & Sons) New York.

Ferman, L (1969) Some Perspectives on Evaluation Social Welfare Programs. Annals of the American Academy Of Political and Social Science, 385, september 1969, pp 143-165.

Freeman, H & Sherwood, C (1970) Social Research and Social Policy. (Prentice Hall) Engelwood Cliffs.

Friedman, M (1969) Social Welfare Measures. Ingår i Weinberger, P Perspectives on Social Welfare (MacMillan) London.

Galtung, J (1969) Theory and Methods of Social Research (Universitetsförlaget, Oslo)

Harrington, M (1974) Towards a Socialist Presence in America. Social Policy, vol 4, 4, januari/februari 1974, pp 5-10.

Hawkbridge, D & Chalupsky, A (1969) Evaluating Educational Programs. Urban Review, vol 3, 4, februari 1969, pp 8-10.

Houston, T (1972) The Behavioral Sciences Impact-Effectiveness Programs. Ingår i Rossi, P & Williams, W Evaluating Social Programs. (Seminar Press).

Höckert, M & Kolm, K (1972) i samarbete med Larsson, Å. Om en föräldragrupp på Storholmsbackarna i Vårberg. (BvN/Ped.inst.) Stockholm.IAN-rapp 77.

ISR (1971) OSIRIS II. (Inter-University Consortium for Political Research Institute for Social Research, University of Michigan) Anna Arbor Stencil.

Jonsson, G & Kälvesten A, (1964) 222 Stockholms pojkar. (Almqvist & Wiksell) Stockholm.

Jonsson, G (1969) Det sociala arvet. (Tiden/Folksam) Stockholm

Jonsson, G (1973) Att bryta det sociala arvet. (Tiden/Folksam) Stockholm.

Kasl, S (1972) Measures of the Impact on Health. Ingår i Borus, M, Evaluating the Impact of Manpower Programs. (Lexington Press) Lexington.

Koort, P (1972) Om Observation och Registrering. Föredrag vid Nordiskt

Symposium i undersökningsstrategier och utvärderingsmetoder i socialpedagogisk forskning. Pedagogiska institutionen vid Lunds universitet. 1972-11-13.

Larsson, Å (1973) Personlig kommunikation. 1974-11-19

Lasswell, H (1971) A Pre-View of Policy Science. (American Elsevier) New york.

Le Gates, R (1972) Can the Federal Welfare Bureaucracies Control Their Programs: The Case of HUD and Urban Renewal. (Institute of Urban and Regional Development, University of California) Berkely.

Lees, R (1973) Action Research in Community Development. Journal of Social Policy, vol 2, 3 , pp 239-248.

Levine, R (1969) Evaluating the War on Poverty. Ingår i Sundqvist, J, On Fighting Poverty. (Basic Books) New York.

Levitan, S (1969a) The Great Society's Poor Law. (Johns Hopkins Press) Baltimore.

Levitan, S (1969b) The Community Action Program: A Strategy to Fight Poverty. Annals Of the American Academy of Politcal and Social Science, 385, september 1969, pp. 63-75.

Levitan, S & Taggart R (1971) Social Experimentation and Manpower Policy: The Rhetoric and the Reality. (Johns Hopkins Press) Baltimore.

Lindholm, K (1972) Utvärdering - att registrera och mäta arbetsresultat i socialt arbete. Stencil (Socialhögskolan) Stockholm.

Miller, D (1972) On the Choice of Control Groups: Comment. Ingår i Borus,M Evaluating the Impact of Manpower Programs. (Lexington Press)Lexington.

Morehead, M, Donaldson, R & Servalli, M (1971) Comparisons Between OEO Neighborhood Health Centers and Other Health Care Providers of Ratings of the Quality of Health Care. American Journal of Public Health, vol 61, 7, juli 1971, pp 1294-1306.

Moyer, L, Kaplan, S & Klein T (1970) Model Cities: A Design for Evaluation. Social Science, vol 45, 2, april 1970, pp 84-92.

Moynihan, D (1969) The Professors and the Poor. Ingår i Moynihan, D, On Understanding Poverty. (Basic Books) New York.

Myers, A (1970) The Impact of Evaluative Research on Educational Programs for the Poor. Teachers Collage Record, vol 71, 3, februari 1970, pp 371-378.

Noble, J (1970) The Uncertainty of Evaluative Research as a Guide to Social Policy. Ingår i Zurcher, L & Bonjean, C, Planned Social Intervention. (Chandler) Scranton.

Projekt Skärholmen-Vårberg (1972a, 1972b, 1973a, 1973b, 1974a, 1974b) Verksamhe[illegible]port 1,2,3,4-5,6,7. (Stockholms barnavårdsnämnds fritidsavdelning) Stencil.

Rivlin, A.(1971) Systematic Thinking for Social Action. (Brookings institution) Washington, D.C.

Rodman, H. & Kolodny, R.(1971) The Researcher-Practitioner Relationship. Ingår i Caro, F Readings in Evaluation Research. (RusselSage) New York.

Rosen, H. (1972) Measures on the Impact on Education: Comment. Ingår i Borus, M, Evaluating the Impact of Manpower Programs. (Lexington Press) Lexington.

Rossi, P. (1969) Evaluating Educational Programs. Urban Review, vol 3, 4, februari 1969, pp 17-18.

Rossi, P. (1972) Testing for Success or Failure in Social Action. Ingår i Rossi, P. & Williams, W. Evaluating Social Programs (Seminar Press) New York.

Scanlon, J., Nay, J. & Wholey, J. (1972) An Evaluation System to Support a Decentralized, Comrehensive Manpower Program. Ingår i Borus, M. Evaluating the Impact of Manpower Programs.(Lexington Press) Lexington

Schick, A. (1971) From Analysis to Evaluation. Annals of the American academy oc Political and Social Science, 394, mars 1971, pp 57-71.

Schick, A. (1973) Budget, Program Evaluation. Symposium vid Department of Urban and Regional Planning, Florida State University, Tallahassee 1973-07-19.

Schulberg, H & Baker, F. (1971) Program Evaluation Models and the Implementation of Research Findings. Ingår i Caro, F. Readings in Evaluation Research (Russel Sage) New York.

Scriven, M. (1971) Evaluating Educational Programs. Ingår i Caro, F. Readings in Evaluation Research. (Russel Sage) New york.

SOU 1974:29. Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. (Allmänna Förlaget) Stockholm

Stahler, A. (1972) On the Choice of Control Group: Comment. Ingår i Borus. M. Evaluating the Impact of Manpower Programs. (Lexington Press) Lexington.

Stockfelt, T. (1974) Förslag om att inrätta en ny folkskola,Stockholm.

Stockholms barnavårdsnämnd (1970) Förslag om Projekt Skärholmen-Vårberg - ett tvärinstitutionellt projekt. Stockholm.Stencil.

Stufflebeam, D. (1968) Towards a Science of Educational Evaluation. Educational Technology, vol VIII, 14,juli 1968, pp 5-12.

Suchman, E. Evaluative Educational Programs. Urban Review, vol 3, 4, februari 1969, pp 15-17.

Suchman, E. (1967) Evaluative Research. (Russel Sage) New York.

Svenska Akademin (1970) Ordlista över svenska språket. (läromedelsförlagen/Språkförlaget) Stockholm.

Svensson, C. (1973) Utvärdering - några arbetsmodeller. (Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet) Lund.

Trankell, A (1970) Pedagogiska institutionen. Ingår i Samhällsforskning vid Stockholms universitet. (Utbildningsförlaget) Stockholm

Tyler, C, Tillack, W, Smith, J & Hatcher, R (1970) Assesment of a family Planning Program: Contraceptive Services and Fertility in Atlanta,Georgia. Family Planning Perspectives, vol 2, 2 mars 1970, pp 25-29.

Webb, E, Campbell, D, Schwartz, R & Sechrest, L (1971) Unobtrusive Measures: Nonreactive Research in Social Science. (Rand McNally) Chicago.

Weiss, C (1972) Evaluation Research. (Prentice-Hall) Englewood Cliffs.

Weiss, R & Rein, M (1971) The Evaluation of Broad-Aim Programs: A Cautionary Case and a Moral. Ingår i Caro, F, Readings in Evaluation Research. (Russel Sage) New York.

Westius, S (1972) Diskussions promemoriam för delarbetet Socialiseringsprocessen. (Stockholms Barnavårdsnämnds fritidsavdelning/Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet) Stockholm. Stencil.

Westius, S & Bell, R (1973a) Socialiseringsmönstret i några Stockholmsförorter. Ingår i Daun, Å, Börjeson, B & Åhs, S Samhällsförändringar och brottslighet. (Tiden/Folksam) Stockholm.

Westius, S & Bell, R (1973b) Ett sätt att betrakta gäng. (Stockholms barnavårdsnämnds fritidsavdelning) Stockholm. Stencil

Wholey, J (1972) What Can We Actually Get from Program Evaluation? Policy Sciences, vol 3, 3, september 1972, pp 361-369.

Wholey, J, Scanlon J. Duffy, H, Fukumoto, J & Vogt L (1970) Federal Evalution Policy. (Urban Institute) Washington.

Williams,W (1971) Social Policy Research and Analysis. (American Elsevier) New York

Williams, W (1972) The Capacity of Social Science organizations to Perform Large-Scale Evaluative Research. Ingår i Rossi, P & Williams, W, Evaluating Social Programs. (Seminar Press) New York.

Williams, W & Evans, J 81969) The Politics of Evalution: The Case of Head Start. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 385, september 1969, pp 118-132.

Wynne, Edward (1969) Evaluating Educational Programs. Urban Review. vol 3,4, februari 1969, pp 19-20.

Yordy, K (1971) Evaluation of National Health Programs on the Federal Level. American Journal of Public Health, vol 61, 9, september 1971. pp 1803-1808.